

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2019

Том 3 № 1



Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2019

Vol. 3 no. 1



ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 3, № 1 • 2019

Выходит четыре раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Главный редактор – А.Н. Костоков, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.В. Маслов, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, канд. юрид. наук (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.А. Пономарева, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, канд. юрид. наук (г. Омск, Россия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.А. Азаров – заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Н. Бабури – главный научный сотрудник ИСПИ РАН, Президент Ассоциации юридических вузов России, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

Е.В. Гриценко – профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Санкт-Петербург, Россия)

И.А. Исаев – заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

А.И. Казанник – профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

М.П. Клейменов – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Д. Князев – заведующий кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

М.В. Сенцова (Карасева) – заведующая кафедрой финансового права Воронежского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный работник высшей школы России (г. Воронеж, Россия)

В.Л. Слесарев – заведующий кафедрой гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Москва, Россия)

Л.А. Терехова – заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшей школы (г. Омск, Россия)

Т.Ф. Яшук – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, член Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (г. Омск, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

С.А. Авакьян – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, лауреат премии имени А.Ф. Кони Российской Академии Наук (г. Москва, Россия)

К.В. Арановский – профессор кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

А.В. Бугаков – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

В.В. Векленко – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

Ю.В. Голик – профессор кафедры уголовного права и криминологии Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, д-р юрид. наук, проф., академик Международной Славянской Академии, академик Сербской академии наук и образования (г. Елец, Россия) (г. Москва, Россия)

В.Б. Исаков – заведующий кафедрой теории и истории права Высшей школы экономики, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, академик МАН ИПТ (г. Москва, Россия)

А.Д. Керимов – профессор кафедры конституционного права юридического факультета имени М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, главный редактор научного журнала «Российский журнал правовых исследований», д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

А.И. Коробеев – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Владивосток, Россия)

С.Э. Несмеянова – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, директор института дополнительного образования, д-р юрид. наук, проф. (г. Екатеринбург, Россия)

В.В. Сонин – научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, канд. юрид. наук (г. Владивосток, Россия)

Е.С. Шугрина – директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (г. Москва, Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Г.А. Василевич – заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

Стефания Карневале – ассоциированный профессор кафедры уголовного процесса Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Мария Карфинова – заведующая кафедрой финансового права и финансовой науки Карлова университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Прага, Чехия)

В.А. Малиновский – член Конституционного Совета Республики Казахстан, д-р юрид. наук, проф. (г. Нур-Султан, Казахстан)

Горазд Мешко – директор института уголовного правосудия и безопасности Университета Марибора, д-р юрид. наук, проф., Президент Европейского общества кримиологов (г. Марибор, Словения)

Махеш Налла – директор по учебной работе Школы уголовного правосудия Минчиганского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Лансинг, США)

Срето Ного – профессор факультета права, государственного управления и безопасности Университета Джона Несбитта, доктор права, президент Сербской королевской академии наук и искусств, генеральный секретарь Международной ассоциации международного уголовного права (г. Белград, Сербия)

Славомир Преснарвич – судья Высшего административного суда, д-р юрид. наук, проф. (г. Варшава, Польша)

Евгений Руськовский – заведующий кафедрой финансового права и публичных финансов Университета в Белостоке, д-р юрид. наук, проф. (г. Белосток, Польша)

Элизабетта Сильвестри – профессор кафедры гражданского процессуального права Университета Павии, д-р юрид. наук, член Комитета Министерства юстиции Италии по реформе гражданского процесса (г. Павия, Италия)

Бронюс Судавичюс – профессор кафедры публичного права Вильнюсского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Вильнюс, Литва)

Лю Сянвэнь – заведующий Центром российского права Института права Чжэнчжоуского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Чжэнчжоу, Китай)

Серена Форлати – директор Центра европейских правовых исследований международной организованной преступности, ассоциированный профессор факультета права Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Лю Хунянь – заведующий Исследовательским центром экологического права Института права Академии общественных наук КНР, д-р юрид. наук, проф. (г. Пекин, Китай)

Андреас Штайнингер – профессор экономического права в Университете г. Висмара, д-р юрид. наук (г. Висмар, Германия)

Адрес редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзам, д. 100/1, каб. 311. E-mail: omsk.ier@gmail.com

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Регистрационный номер ПИ № ФС 77-73726 от 21 сентября 2018 года.

Журнал включен в перечень ВАК.

Объединенный подписной каталог «Пресса России». Индекс 41286. Свободная цена.

Журнал имеет полнотекстовую электронную версию на сайте <http://enforcement.omsu.ru>.

Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды могут не отражать точку зрения редакции. Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются.

Перепечатка материалов журнала допускается только по соглашению с редакцией. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

Дата выхода: 24.04.2019. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 136. Тираж 60 экз.

Редактор Д.С. Нерозник. Технический редактор Е.В. Лозовая. Дизайн обложки З.Н. Образова.

Отпечатано в типографии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Адрес издателя и типографии: 644077, Россия, Омская область, г. Омск, пр. Мира, д. 55-А



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 3, no. 1 • 2019

Published four times a year

FOUNDER AND PUBLISHER

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Dostoevsky Omsk State University"

Chief editor – Alexander N. Kostyukov, Head, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Kirill V. Maslov, Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Karina A. Ponomareva, Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

EDITORIAL BOARD

Vladimir A. Azarov – Head, Department of Criminal Process and Criminalistics, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey N. Baburin – Chief Researcher, Institute of Socio-Political Research RAS, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Elena V. Gritsenko – Professor, Department of Constitutional Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

Igor A. Isaev – Head, Department of History of State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Alexey I. Kazannik – Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Mikhail P. Kleymenov – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey D. Knyazev – Head, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Marina V. Sentsova (Karaseva) – Head, Department of Finance Law, Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Worker of Higher School of Russia (Voronezh, Russia)

Vladimir I. Slesarev – Head, Civil Law Department, Kutafin Moscow State University of Law (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Lydia A. Terekhova – Head, Department of Civil and Arbitration Process, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School (Omsk, Russia)

Tatyana F. Yashchuk – Professor, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, member of Russian Higher Qualification Collegium of Judges, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Omsk, Russia)

EDITORIAL COUNCIL

Konstantin V. Aranovsky – Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Suren A. Avakyan – Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Russian Academy of Science Award (Koni Prize) winner (Moscow, Russia)

Alexander V. Butakov – Professor, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Yuriy V. Golik – Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Bunin Yelets State University, Doctor of Law, academician of International Slavic Academy, academician of Serbian Academy of Science and Education (Yelets, Russia)

Vladimir B. Isakov – Head, Department of Theory and History of Law, Higher School of Economics, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, academician of International Academy of Science, Information and Information Technologies (Moscow, Russia)

Alexander D. Kerimov – Professor, Department of Constitutional Law, Law Faculty of M.M. Speranskiy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Ad-

ministration, chief editor, scientific journal "Russian journal of legal studies", Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Alexander I. Korobeev – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Vladivostok, Russia)

Svetlana E. Nesmeyanova – Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Director of the Institute of Further Education, Doctor of Law, Professor (Yekaterinburg, Russia)

Ekaterina S. Shugrina – Director, Center for the Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies, Higher School of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development (Moscow, Russia)

Victor V. Sonin – Researcher, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, PhD in Law (Vladivostok, Russia)

Vasily V. Veklenko – Professor, Department of Criminal Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

Stefania Carnevale – Associate Professor, Department of Criminal Procedure, University of Ferrara, PhD (Ferrara, Italy)

Serena Forlati – Director, Centre for European Legal Studies on Macro-Crime, Department of Law, University of Ferrara, Associate Professor, PhD (Ferrara, Italy)

Liu Hongyan – Head, Environmental Law Research Center, Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Doctor of Law, Professor (Beijing, China)

Marie Karlikova – Head, Department of Financial Law and Financial Science, Charles University in Prague, Doctor of Law, Professor (Prague, Czech Republic)

Victor A. Malinowskiy – member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Law, Professor (Nur-Sultan, Kazakhstan)

Gorazd Mesko – Director, Institute of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Doctor of Law, Professor, President of the European Society of Criminology (Maribor, Slovenia)

Mahesh Nalla – Director for Academic Affairs, School of Criminal Justice, Michigan State University, PhD, Professor (Lansing, USA)

Sreto Nogo – Professor, Faculty of Law, Public Administration and Security, John Naisbitt University, PhD (Belgrade, Serbia)

Slawomir Presnarowicz – Judge, Supreme Administrative Court, Doctor of Law, Professor (Warsaw, Poland)

Eugeniusz Ruskowski – Head, Department of Financial Law and Public Finance, University of Bialystok, Doctor of Law, Professor (Bialystok, Poland)

Liu Xiangwen – Head, Centre of Russian Law, Law School, Zhengzhou University, Doctor of Law, Professor (Zhengzhou, China)

Elisabetta Silvestri – Professor, Department of Civil Procedural Law, University of Pavia, PhD, Professor, member of Italian Ministry of Justice Committee for the reform of Italian civil procedure (Pavia, Italy)

Andreas Steininger – Professor of business law, University of Wismar, Doctor of Law (Wismar, Germany)

Bronius Sudavičius – Professor, Department of Public Law, Vilnius University, Doctor of Law (Vilnius, Lithuania)

Grigoriy A. Vasilevich – Head, Department of Constitutional Law, Belarusian State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus)

Address of editorial board: app. 311, 100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, Omsk Oblast, 644065, Russia. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media.

Registration number ПИ № ФС 77-73726 of September 21, 2018.

Included in HAC list.

United subscription catalog "The Russian Press". Index 41286. Free price.

Full text version of the Journal is available at its website <http://enforcement.omsu.ru>.

The authors are fully responsible for the compilation and presentation of information contained in their papers; their views may not reflect the Editorial Board's point of view.

Manuscripts are not returned to the authors.

No part of the Journal materials can be reprinted without permission from the Editors.

Copyright. All rights protected.

Date of publication: April 24, 2019. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 136. Circulation of 60 copies.

Editor D.S. Neroznik. Technical editor E.V. Lozovaya. Design of cover Z.N. Obrazova.

Published by Dostoevsky Omsk State University.

Address of publisher and printing house: 55-A, Mira pr., Omsk, Omsk Oblast, 644077, Russia



ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 3, № 1 • 2019

Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

<i>Князев С.Д.</i> О допустимых конституционных параметрах применения публично-правовой ответственности после отмены устанавливающего ее закона (на примере ответственности за непредставление в установленный срок расчета по страховым взносам).....	5
<i>Иванова К.А., Степанов А.А.</i> Ограничения свободы слова во Франции в эпоху цифровых технологий.....	15

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

<i>Нарутто С.В.</i> Номенклатура научных специальностей и новая модель государственной научной аттестации	24
<i>Никитина А.В.</i> Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности политических партий	33
<i>Иванов С.В.</i> Конституционно-правовое обеспечение государственного единства и территориальной целостности современной России (социально-экономический аспект)	44
<i>Третьяк И.А.</i> Юридическая конфликтология в конституционном и муниципальном праве	55
<i>Маслов К.В.</i> Процессуальные полномочия налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности.....	62
<i>Алгазина А.Ф.</i> Актуальные проблемы таможенной классификации (на примере Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза).....	72
<i>Стелина Я.</i> Ограничение работы в торговле в выходные и праздничные дни (опыт Польши).....	79

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<i>Шугрина Е.С.</i> Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика	86
<i>Ларичев А.А.</i> Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения	100

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

<i>Клеймёнов М.П., Иванов Е.С.</i> Эффективность противодействия преступности в сфере правосудия путем применения наказания.....	108
<i>Коряковцев В.В., Питулько К.В.</i> Состязательность: насущные проблемы современного российского уголовного судопроизводства	119

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Боброва Н.А.</i> Отчет о Профессорском форуме 2019 «Наука. Образование. Регионы» (Москва, 6–7 февраля 2019 г.)	138
Правила для авторов	141



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 3, no. 1 • 2019

Published four times a year

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

<i>Knyazev S.D.</i> Permissible constitutional requirements for the enforcement of public liability after the repeal of the law establishing it (on the example of liability for failure to submit calculation of social insurance fee).....	5
<i>Ivanova X.A., Stepanov A.A.</i> Restrictions of the freedom of speech in France in the digital technologies era	15

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

<i>Narutto S.V.</i> The nomenclature of scientific specialties and the new model of award of academic degrees: Russian experience	24
<i>Nikitina A.V.</i> Principle of proportionality of constitutional legal responsibility of political parties	33
<i>Ivanov S.V.</i> Constitutional legal support of the modern Russia's state unity and territorial integrity (socio-economic aspect)	44
<i>Tretyak I.A.</i> The legal conflictology in constitutional and municipal law	55
<i>Maslov K.V.</i> Procedural powers of tax authorities in the field of fiscal security provision.....	62
<i>Algazina A.F.</i> Actual problems of customs classification (on the example of Foreign Economic Activity Commodity Nomenclature of the Eurasian Economic Union)	72
<i>Stelina J.</i> Restriction of work in retail on weekends and holidays (Polish experience)	79

THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

<i>Shugrina E.S.</i> How can municipal control ensure the security of the urban environment? Reform of control-supervision activities and judicial practice	86
<i>Larichev A.A.</i> Local communities in cities as a subject of control over solving local issues.....	100

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

<i>Kleymentov M.P., Ivanov E.S.</i> Combating crime in the sphere of justice: effectiveness of punishment.....	108
<i>Koryakovtsev V.V., Pitulko X.V.</i> Adversarial process: urgent problems of modern Russian criminal proceedings	119

SCIENTIFIC LIFE

<i>Bobrova N.A.</i> 2019 Professorial forum "Science. Education. Regions" (Moscow, February 6-7, 2019)	138
Author guidelines	141

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 340.132

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).5-14

О ДОПУСТИМЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПАРАМЕТРАХ ПРИМЕНЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОСЛЕ ОТМЕНЫ УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО ЕЕ ЗАКОНА

(на примере ответственности за непредставление в установленный срок
расчета по страховым взносам)

С.Д. Князев

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

23 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Действие закона во времени,
усиление ответственности,
смягчение ответственности,
отмена ответственности,
привлечение к ответственности,
утративший силу закон,
конституционные стандарты
публично-правовой
ответственности, страховые
взносы, непредставление
расчета по страховым взносам,
отмена закона

С опорой на анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ исследуется вопрос о возможности (допустимости) применения закона, устанавливающего публично-правовую ответственность, к лицам, совершившим предусмотренное им правонарушение, в ситуации, когда после совершения такого правонарушения соответствующий закон утрачивает силу. При этом особое внимание обращается на необходимость тщательного осмысления каждого случая изменения законодательного регулирования оснований и условий ответственности, поскольку именно от его объективности (полноценности) и зависит решение данного вопроса.

PERMISSIBLE CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS FOR THE ENFORCEMENT OF PUBLIC LIABILITY AFTER THE REPEAL OF THE LAW ESTABLISHING IT (on the example of liability for failure to submit calculation of social insurance fee)

Sergey D. Knyazev

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

Article info

Received – 2018 December 23

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Temporal effect of legislation,
increased responsibility,
mitigation of liability, the removal
of responsibility, prosecution, law

The subject of the paper is temporal effect of abolition of the law establishing liability (especially liability for failure to submit calculation of social insurance fee).

The main aim of the paper is to confirm or disprove the hypothesis that the application of the rule of liability after its repeal depends on whether the law has introduced a rule on a similar offense and what is its objective side. The author wants to apply this hypothesis to the Russian legislation concerning liability for failure to submit calculation of social insurance fee.

The description of methodology. The author uses economic approach and the theory of rational choice as well as the dialectic and formal-legal methodology. The author uses general scientific methods (analysis, synthesis, description) as well as particular academic legal methods (formal-legal method, interpretation of legal acts).

repealed, the constitutional standards of public-legal responsibility, social insurance fees, the failure to submit the calculation of social insurance fees, the abolition of the law

The main results and scope of their application. Temporal rules have universal general legal value, they must be applied to all types of legal liability. The repeal of the law establishing liability blocks generally the possibility of applying such law in the future. When the repeal of a law providing for liability for a specific offence is accompanied by the adoption of another law on liability, it does not entail the cancellation, but strengthening or mitigation of liability. If the repeal of the law establishing liability is intended to "transform" the legal (sectoral) nature of liability, it is permissible to apply the revoked law to persons who have committed the offence according to this law before its cancellation. The adoption of a law that mitigates liability requires its extension to those who have committed the relevant unlawful act before the new law is introduced. The legal rules abolishing one type of liability for a particular offence and establishing a more or less strict liability of another type should enter into force simultaneously, without any time gap. Otherwise the repeal of the law establishing liability would undoubtedly "nullify" the possibility of holding someone liable for the relevant offence that occurred prior to the repeal.

According to pt. 1 of art. 119 of the Russian Tax Code failure to submit the calculation of social insurance fees constitutes an offence only if these contributions themselves were not paid in full in a timely manner. After the Federal law "On social insurance fees..." have been revoked since January, 1, 2017 the failure of the payer of social insurance fees to submit the calculation of accrued and paid insurance fees ceased to be considered by the legislator as an offence. Ergo since that date holding someone (who had already paid social insurance fee) to responsibility for non-submitting the calculation shall be completely excluded. The results of research may be used as the basis of correction of temporal rules in any legal system to make enforcement more just.

Conclusions. The author confirmed the hypothesis that the application of the rule of liability after its repeal depends on whether the law has introduced a rule on a similar offence and what is its objective side. After the cancellation of Federal law "On social insurance fees...", the article of the Russian Tax Code replaced this law does not provide for liability for failure to submit calculation, when payment of the social insurance fee was made on time. And persons who did so can not take any legal responsibility.

1. Введение

На первый взгляд, содержащаяся в ст. 54 (ч. 2) Конституции РФ формулировка, согласно которой «если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон», означает ни что иное, как принципиальный запрет привлечения кого-либо к ответственности за деяние, ранее считавшееся противоправным и наказуемым, после отмены закона, объявлявшего его таковым. При этом, однако, важно учитывать, что, как уже неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ (постановления от 14 июля 2015 г. № 20-П, от 14 июня 2018 г. № 23-П и др.), отмена соответствующего закона действительно должна иметь своим юридическим следствием абсолютное устранение ответственности за конкретное правонарушение, а не ее изменение (смягчение или усиление); в противном случае лицо, совершившее указанное правонарушение в период действия закона, не может претендовать на автоматическое исключение из числа субъектов ответственности, предусмотренной «старым» (при усилении ответ-

ственности) или «новым» (при смягчении ответственности) законом.

Названные – вытекающие из упомянутого конституционного положения – правила, казалось бы, в полной мере гарантируют однозначное и справедливое решение вопроса о пределах ответственности, в том числе публично-правовой, при любых законодательных «пертурбациях», касающихся ее оснований, видов и размеров. Тем не менее правоприменительная практика нередко свидетельствует, что как казуальная интерпретация, так и прикладная реализация этих правил сталкивается порой с весьма серьезными затруднениями, наглядным подтверждением чему может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2018 г. № 3-П.

2. Юридическая характеристика Постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2018 г. № 3-П

В данном Постановлении Конституционный Суд РФ в очередной раз был вынужден обратиться к проблеме допустимости привлечения к публично-правовой ответственности после отмены устанавли-

вавшего ее закона тех лиц, которые «успели» совершить предусмотренное им правонарушение до указанной отмены. Необходимость же рассмотрения соответствующего дела была продиктована, по сути, тем, что с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование”» с 1 января 2017 г. утратил силу Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», согласно ч. 1 ст. 46 которого непредставление плательщиком страховых взносов в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5 % суммы страховых взносов, начисленной к уплате за последние три месяца отчетного (расчетного) периода, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для его представления, но не более 30 % указанной суммы и не менее 1000 рублей.

В результате этих изменений, предпринятых федеральным законодателем, перед всеми заинтересованными органами и должностными лицами неизбежно встал вопрос о возможности привлечения после 1 января 2017 г. плательщиков страховых взносов к ответственности за совершение ими до указанной даты правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 46 отмененного Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ. Неслучайно одним из авторов обращений, явившихся поводом для его разрешения Конституционным Судом РФ, стал – наряду с ООО «Проспект» – Арбитражный суд г. Москвы, полагавший противоречащим Конституции РФ, ее ст. 54 (ч. 2), всякое применение после 1 января 2017 г. ч. 1 ст. 46 Федерального закона № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Опуская все детали и подробности проведенного Конституционным Судом РФ исследования (любой желающий в состоянии самостоятельно с ним ознакомиться), по его итогам можно констатировать, что суд пришел к выводу, согласно которому утрата Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» силы с 1 января 2017 г. не повлекла за собой устранение ответственности за деяние, предусматривавшееся ч. 1 его ст. 46, поскольку фактически с этой даты ответственность за такое деяние должна наступать по п. 1 ст. 119 Налогового кодекса (далее – НК) РФ, предусматривающему (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование»), что непредставление в установленный срок налоговой декларации (расчета по страховым взносам) в налоговый орган по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5 % не уплаченной в установленный срок суммы налога (страховых взносов), подлежащей уплате (доплате) на основании этой декларации (расчета по страховым взносам), за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30 % указанной суммы и не менее 1000 рублей.

По мнению Конституционного Суда РФ, несмотря на некоторые законодательные нюансы (перенос регулирования страховых взносов в законодательство о налогах и сборах, передача полномочий по контролю за их уплатой налоговым органам, изменение способа начисления налагаемого штрафа), существо противоправного деяния, ответственность за которое до 1 января 2017 г. была установлена ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», а после 1 января 2017 г. стала предусматриваться ч. 1 ст. 119 НК РФ, осталось неизменным, равно как и волеизъявление законодателя о его наказуемости. Как следствие, это означает, что с 1 января 2017 г. к таким правонарушениям, имевшим место до указанной даты, может применяться либо ч. 1 ст. 46 отмененного Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ, либо ч. 1 ст. 119 НК РФ;

причем выбор одного из данных законоположений для цели применения меры ответственности за соответствующее правонарушение исчерпывающим образом предопределен требованиями ст. 54 Конституции РФ.

Исходя из этого прекращение с 1 января 2017 г. действия Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» не препятствует применению ч. 1 его ст. 46 с указанной даты к деяниям, совершенным до ее наступления (т. е. во время действия данного федерального закона) только в том случае, если в системе действующего правового регулирования с учетом фактических обстоятельств конкретного дела исчисленный в соответствии с названным законоположением размер штрафа меньше или равен размеру штрафа, исчисленному в соответствии с ч. 1 ст. 119 НК РФ во взаимосвязи с общими положениями законодательства об ответственности за совершение налоговых правонарушений.

В иных случаях – и на это так же прямо указал Конституционный Суд РФ – применению к соответствующим деяниям, в том числе судами, рассматривающими жалобы об оспаривании штрафов за непредставление в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам, вынесенных на основании ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», должна подлежать ч. 1 ст. 119 НК РФ [1; 2].

С учетом значения решений Конституционного Суда РФ, а тем более сформулированных в них правовых позиций [3–6], для обеспечения конституционного правопорядка хотелось бы надеяться, что принятое им Постановление от 17 января 2018 г. № 3-П несомненно окажет заметное ориентирующее воздействие на юрисдикционную правоохранительную практику в целях ее приведения в гармоничное соответствие с конституционными стандартами юридической ответственности.

3. Конституционно-правовая характеристика отмены закона, устанавливающего ответственность

При уяснении и оценке конституционно-правового смысла этого постановления (вовсе не отвергая его концептуальной роли и прецедентного характера) нельзя не обратить внимания на следующее.

Прежде всего, стоит подчеркнуть, что, во-первых, закрепленные в ст. 54 Конституции РФ положения, определяющие правила действия во времени законов, устанавливающих, изменяющих или устраняющих ответственность за правонарушения, имеют универсальное общеправовое значение, подлежат обязательному учету применительно ко всем видам юридической ответственности и вследствие этого неминуемо оказывают влияние на нормативные параметры (пределы) их реализации.

Во-вторых, отмена закона, устанавливающего ответственность за то или иное правонарушение, блокирует, по общему правилу, возможность применения такого закона в дальнейшем, в том числе в отношении лиц, совершивших до его отмены деяние (действие, бездействие), подпадавшее под признаки соответствующего правонарушения; в то же время в случаях, когда отмена закона, предусматривающего ответственность за конкретное правонарушение, сопровождается принятием закона, относящего это же самое правонарушение к основаниям иного – более или, напротив, менее строгого – вида ответственности, необходимо отдавать себе отчет в том, что подобного рода законодательные изменения влекут за собой не аннулирование ответственности, а ее усиление либо смягчение.

В-третьих, если отмена закона, устанавливающего ответственность, означает не устранение ответственности как таковой, а преследует цели «преобразования» ее юридической (отраслевой) природы, сопровождаемого легальным усилением мер принудительного (ограничительного) воздействия, адресованных нарушителям, она может – при определенных обстоятельствах – обуславливать допустимость применения утратившего силу закона к лицам, совершившим предусмотренное им правонарушение до его отмены.

В-четвертых, принятие закона, смягчающего ответственность, объективно свидетельствует о пересмотре законодательного отношения к характеру и степени общественной опасности противоправного деяния, а тем самым и к правовому статусу совершивших правонарушение лиц, что, конечно же, требует, исходя из конституционных ценностей справедливости и гуманизма, его распространения и на тех, кто совершил соответствующее противоправное деяние до появления нового закона.

В-пятых, при применении – в ситуации законодательной трансформации юридической природы (вида) ответственности – утратившего силу закона

необходимо учитывать, что правовые нормы, отменяющие за конкретное правонарушение ответственность одного вида и устанавливающие более или менее строгую ответственность иного вида, должны вступать в силу одновременно, без какого-либо временного разрыва, а также относиться к одному и тому же деянию (составу правонарушения); при прочих обстоятельствах отмена закона, устанавливающего ответственность, будет бесспорно «нуллифицировать» возможность привлечения кого-либо к ответственности за соответствующее правонарушение, имевшее место до указанной отмены.

Приведенные соображения основаны не только непосредственно на конституционных предписаниях, но и находят подтверждение в правовых позициях, многократно воспроизводившихся Конституционным Судом РФ в своих сохраняющих юридическую силу решениях (постановления от 20 апреля 2006 г. № 4-П, от 14 июля 2015 г. № 20-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П и др.). Их адекватное и корректное восприятие является императивной доминантой надлежащей конституционно-правовой оценки законоположений, повлекших отмену ст. 46 (ч. 1) Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и внесение изменений в ст. 119 (ч. 1) НК РФ, с точки зрения потенциальной возможности привлечения к ответственности плательщиков страховых взносов за совершенное до 1 января 2017 г. деяние, подпадавшее под признаки ст. 46 (ч. 1) названного федерального закона, после наступления этой даты.

4. Применение конституционно-правовых принципов действия законодательства об ответственности во времени к нормам об ответственности за непредставление расчета по страховым взносам

В данном контексте изначально нужно отталкиваться от того, что прекращение действия Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» не может автоматически, без каких-либо оговорок, рассматриваться как повлекшее за собой очевидную отмену юридической ответственности, которая была установлена его гл. 6 «Нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах и ответственность за их совершение», поскольку в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ (ст. 1) НК РФ синхронно с этим был допол-

нен положениями, предусматривающими с 1 января 2017 г. наступление за нарушение законодательства о страховых взносах налоговой ответственности (ответственности по налоговому законодательству).

Следовательно, уяснение юридических перспектив привлечения к ответственности плательщиков страховых взносов за совершенное до 1 января 2017 г. деяние, подпадающее под признаки правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», после указанной даты зависит от того, была ли эта ответственность действительно отменена или претерпела своеобразную «реинкарнацию» в налоговом законодательстве, а именно в ч. 1 ст. 119 НК РФ.

В первом приближении основания ответственности (составы правонарушений), закрепленные ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и ч. 1 ст. 119 НК РФ, применительно к нарушению законодательства о страховых взносах характеризуются заметной схожестью или даже идентичностью законодательного описания, фиксируя и в одном, и в другом случаях наступление ответственности за непредставление плательщиком страховых взносов в установленный законом срок расчета по страховым взносам. Но если внимательно присмотреться к тексту данных двух норм, становится понятным, что ч. 1 ст. 46 указанного федерального закона квалифицирует в качестве правонарушения непредставление в орган контроля за уплатой страховых взносов в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам (отсюда совсем не случайно и ее наименование (титул) – «Непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам»), тогда как ч. 1 ст. 119 НК РФ (в действующей с 1 января 2017 г. редакции) устанавливает ответственность за непредставление расчета по страховым взносам, сопряженное с неуплатой (неполной уплатой) в предусмотренный законодательством срок страховых взносов. По крайней мере, совокупное восприятие (прочтение) диспозиции и санкции этой статьи не позволяет прийти к другому умозаключению, так как в них не только никак не упоминается в качестве признака объективной стороны правонарушения своевременная уплата страховых взносов, но и прямо указывается

на исчисление размера штрафа в процентах от не уплаченной в установленный срок суммы страховых взносов, подлежащей уплате (доплате) на основании непредставленного расчета. И хотя в правоприменительной практике арбитражных судов распространена иная версия понимания (трактовки) ч. 1 ст. 119 НК РФ, предполагающая наступление ответственности за непредставление упомянутых в ней документов вне зависимости от факта уплаты налога (страховых взносов)¹, нельзя не признать, что по своему аутентичному нормативному содержанию она всё же рассчитана исключительно на случаи, связанные с непредставлением налоговой декларации (расчета по взносам) вкупе с неуплатой – полной или частичной – налога (страховых взносов).

Конструкция объективной стороны состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», по своим юридически значимым признакам подразумевает привлечение к ответственности за нарушение установленного организационного порядка публичного администрирования в сфере уплаты страховых взносов [7, с. 20], напрямую не затрагивающее финансовые интересы соответствующего публичного субъекта, когда непредставление в установленный срок расчета по страховым взносам не помешало их своевременному начислению и уплате, что совсем не характерно для основания ответственности, закрепленного в ч. 1 ст. 119 НК РФ. Ведь согласно последней непредставление плательщиком в установленный законом срок расчета по страховым взносам образует состав правонарушения, только если и сами эти взносы не были своевременно уплачены в полном объеме.

Здесь, наверное, невозможно обойтись без упоминания Определения Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 г. № 1069-О-О, в котором был сделан вывод о том, что ответственность по ч. 1 ст. 119 НК РФ за несвоевременное представление налоговой декларации направлена на защиту самостоятельного объекта отношений в сфере налогообложения, связанных с осуществлением налогового контроля, и потому должна наступать независимо от факта уплаты налогоплательщиком налога [8; 9]. С

этим трудно не согласиться: действительно, беспристрастный анализ всех элементов названной налоговой нормы (в редакции, действовавшей на момент принятия указанного определения) не давал никаких поводов для противоположных суждений.

Однако, после того как Федеральным законом от 27 октября 2010 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» в ч. 1 ст. 119 НК РФ были внесены серьезные уточнения, предусмотревшие взыскание штрафа в процентах от неуплаченной суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основании непредставленной в установленный срок декларации, приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ объективно нуждается в соотношении с наличным правовым регулированием.

Думается, что востребованные в настоящее время ч. 1 ст. 119 НК РФ юридические приемы фиксации признаков состава правонарушения и санкции за его совершение вполне определенно преследуют цели кумулятивной правовой охраны как сферы контроля за своевременным представлением необходимых для его осуществления документов, так и финансовых интересов соответствующих публичных субъектов. Такое правовое регулирование означает, по существу, предпринятый законодателем отказ от применения за непредставление в установленный срок налоговой декларации (расчета по страховым взносам) санкции, характерной для имущественных нарушений, в случаях, когда налог (страховой взнос) был своевременно уплачен налогоплательщиком (плательщиком страхового взноса), а потому угроза собственно финансовым интересам публичного субъекта оказалась не реализованной.

Даже принимая во внимание то обстоятельство, что актуальная (действующая) парадигма санкции, предусмотренной ч. 1 ст. 119 НК РФ, далека от юридико-технического совершенства, а кроме того, порождает немало затруднений при ее сопоставлении с мерами ответственности, установленными ч. 1

¹ Совпадающей интерпретации ч. 1 ст. 119 НК РФ придерживаются и Министерство финансов РФ и Федеральная

налоговая служба России, что официально подтверждается их совместным письмом от 9 ноября 2017 г. № ГД-4-44/22730@.

ст. 122 этого же кодекса, всё же было бы большим преувеличением утверждать, что ответственность за непредставление налогоплательщиком (плательщиком страхового взноса) в установленный срок налоговой декларации охватывает и случаи, не касающиеся неуплаты (неполной уплаты) налога (страхового взноса).

5. Выводы

Соответственно, есть все основания считать, что после утраты с 1 января 2017 г. Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» силы действующего нормативного правового акта непредставление плательщиком страховых взносов в установленный законом срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам перестало рассматриваться законодателем в качестве правонарушения; стало быть, начиная с указанной даты привлечение за него плательщика к ответственности – как по ч. 1 ст. 46 этого федерального закона, так и по ч. 1 ст. 119 НК РФ – должно быть, если последовательно руководствоваться положениями ст. 54 (ч. 2) Конституции РФ, совершенно исключено.

Конституционный порядок в правовом государстве, как это следует из ст. 1 (ч. 1), 15 (ч. 2) и 19 (ч. 1) Конституции РФ, немыслим без всеобщего соблюдения Конституции и законов, которое – во исполнение требований, закрепленных ее ст. 2, 17 (ч. 1), 18 и 45 (ч. 1), – должно быть, в первую очередь, присуще органам и должностным лицам публичной власти [10, с. 20]. Особое значение конституционная законность в их деятельности приобретает, по понятным причинам, при установлении и применении юридической ответственности [11, с. 16], с неизбежностью предполагающей принудительное ограничение прав и свобод граждан и их объединений (юридических лиц), возможное согласно ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ лишь в соответствии с 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.

С учетом этого при привлечении граждан и юридических лиц к ответственности юрисдикционные органы обязаны неукоснительно следовать законодательным предписаниям и избегать их произвольного – чем бы оно не мотивировалось – толкования, в особенности не допускать расширительной

интерпретации оснований такой ответственности, не забывая при уяснении содержания и значения закрепляющих ее правовых норм о том, что в них, по определению, не может быть ничего случайного, лишнего или несущественного [12, с. 18]. Иначе в правоприменении велик будет риск формирования – в отрыве от подлинного контента конституционных и законодательных положений – параллельной правовой реальности, претендующей на автономное существование и развитие, не совместимое с конституционными принципами правового государства, верховенства закона, разделения властей и равенства всех перед законом и судом [13, с. 8].

В заключение важно отдельно остановиться на том, что отмена ответственности плательщиков страховых взносов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) за непредставление в установленный законом срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам не свидетельствует об индифферентном – с этого момента – отношении законодателя к соблюдению установленных сроков представления расчетов по страховым взносам и не порождает проблемы полной безнаказанности их игнорирования. Убедиться в этом можно обратившись к ст. 15.5 «Нарушение сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам)» Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), согласно которой с 1 января 2017 г. (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ) нарушение установленных сроков представления расчета по страховым взносам в налоговый орган по месту учета влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 300 до 500 рублей.

Таким образом, до 1 января 2017 г. федеральный законодатель за непредставление в установленный срок расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам предусматривал ответственность самих плательщиков страховых взносов (ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»), а с 1 января 2017 г. установил за такое бездействие ответственность их должностных лиц (ст. 15.5 КоАП РФ). Представляется, что это решение не выходит за конституционные рамки дискреционных полномочий законодательной власти и едва ли может быть подвергнуто конституционному порицанию.

Наверное, здесь можно возразить, сославшись на то, что данное толкование предпринятых феде-

ральным законодателем изменений, касающихся ответственности за несоблюдение сроков представления расчетов по страховым взносам, не согласуется с его (законодателя) истинными намерениями, которые правильнее всего было бы увязывать не с самой по себе утратой Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» силы, а с последовавшим за ней «перемещением» большей части содержания в названном Федеральном законе нормативного материала в НК РФ. Предвидя это, полагаем полезным напомнить всем, кто основывает свое видение правовых норм преимущественно на их телеологических истоках, что нередко об истинных законодательных целях (мотивах) судить можно лишь с изрядной долей вероятности (условности). К тому же, правопорядок, несомненно, вернее сверять не с задумками (намерениями), двигавшими законодателем при генерировании (изменении) правовых норм, а с состоявшимися (полученными) итогами его нормотворческих усилий.

Решаясь на отмену – по тем или иным причинам – закона, устанавливающего юридическую ответственность, федеральному законодателю (особенно в случаях, когда такая отмена сопровождается появлением нового закона об аналогичной ответственности) предпочтительнее самому устанавливать положения, детальным образом определяющие правила привлечения в «переходный период» соответствующих лиц к ответственности за ранее совершенные ими правонарушения (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 20-П). Когда же ему не удастся грамотно «встроить» нормативные новеллы в правовое регулирование ответственности в сфере налогов и сборов (обязательных платежей), производимые юридические поправки (изменения) способны породить лишь дополнительные издержки относительно толкования налогового законодательства, которое из без того страдает заметной противоречивостью и пробельностью [14, с. 3; 15, с. 16], а потому забота об обеспечении надлежащей преемственности законодательной политики в сфере публично-правовой ответственности не должна ни при каких обстоятельствах осуществляться по остаточному принципу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам за декабрь 2017 – январь 2018 г. / подгот. Д.М. Щекин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 3. – С. 63–71.
2. Обзор правовых позиций в постановлениях Конституционного Суда России: № 1-П–8-П (2018) / подгот. С. Афанасьев, Д. Медников // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 2. – С. 128–145. – DOI: 10.21128/1812-7126-2018-2-128-145.
3. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. – М.: Норма, 2005. – 176 с.
4. Петров А.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в механизме правового регулирования / А.А. Петров. – Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации Иркут. обл., 2007. – 220 с.
5. Романов М.Л. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Л. Романов. – Саратов, 2011. – 26 с.
6. Ломакина Л.А. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на развитие законодательства об административной ответственности / Л.А. Ломакина // Журнал российского права. – 2012. – № 2. – С. 61–68.
7. Кобзарь-Фролова М.Н. Правовое регулирование налоговых отношений / М.Н. Кобзарь-Фролова // Российское правосудие. – 2018. – № 10. – С. 17–23.
8. Сасов К.А. Налоговое правосудие в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: моногр. / К.А. Сасов. – М.: Норма, 2013. – 256 с.
9. Туркевич П. Привлечение к налоговой ответственности за несвоевременную сдачу налоговой декларации по налогу на прибыль за отчетный период в арбитражном процессе / П. Туркевич // Корпоративный юрист. – 2010. – № 11. – С. 55–60.
10. Арановский К.В. Конституция и безопасность / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Государство и право. – 2018. – № 1. – С. 17–28.

11. Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.
12. Князев С.Д. Не переступать тонкую грань, которая отделяет толкование закона от его исполнения новыми правилами / С.Д. Князев // Закон. – 2017. – № 10. – С. 6–19.
13. Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма / С.Д. Князев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 4–12.
14. Морозов Е.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере налогообложения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Морозов. – Омск, 2009. – 19 с.
15. Кустов Д.А. Конституционные аспекты нарушения системности в налогово-правовом регулировании / Д.А. Кустов // Налоговед. – 2016. – № 8. – С. 14–22.

REFERENCES

1. Shchekin D.M. Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation on tax disputes for December 2017 - January 2018. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*, 2018, no. 3, pp. 63–71. (In Russ.).
2. Afanasiev S., Mednikov D. Review of legal positions in the decisions of the Constitutional Court of Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2018, no. 2, pp. 128–145. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-2-128-145. (In Russ.).
3. Volkova N.S., Khabrieva T.Ya. *Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Parliament*. Moscow, Norma Publ., 2005. 176 p. (In Russ.).
4. Petrov A.A. *Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the mechanism of legal regulation*. Irkutsk, Institute of legislation and legal information of Irkutsk region Publ., 2007. 220 p. (In Russ.).
5. Romanov M.L. *Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of administrative law*, Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2011. 26 p. (In Russ.).
6. Lomakina L.A. Impact of Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on Development of Legislation on Administrative Responsibility. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 2, pp. 61–68. (In Russ.).
7. Kobzar-Frolova M.N. Legal Regulation of Tax Legal Relations. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2018, no. 10, pp. 17–23. (In Russ.).
8. Sasov K.A. *Tax justice in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2013. 256 p. (In Russ.).
9. Turkevich P. Bringing to tax liability for late submission of the income tax return for the reporting period in the arbitration process. *Korporativnyi yurist*, 2010, no. 11, pp. 55–60. (In Russ.).
10. Aranovsky K.V., Knyazev S.D. Constitution and the security. *Gosudarstvo i pravo*, 2018, no. 1, pp. 17–28. (In Russ.).
11. Knyazev S.D. Constitutional standards of administrative responsibility in the legal system of the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 2, pp. 16–22. (In Russ.).
12. Knyazev S.D. Mind the thin line between statutory interpretation and addition of new statutory rules. *Zakon*, 2017, no. 10, pp. 6–19. (In Russ.).
13. Knyazev S.D. Stability of the Constitution and significance thereof for the modern Russian federalism. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 4–12. (In Russ.).
14. Morozov E.V. *Administrative responsibility for offenses in the field of taxation*, Cand. Diss. Thesis. Omsk, 2009. 19 p. (In Russ.).
15. Kustov D. A. The constitutional aspects of violations of consistency in the tax-legal regulation. *Nalogoved*, 2016, no. 8, pp. 11–22. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Князев Сергей Дмитриевич – судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey D. Knyazev – Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the

деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права

Дальневосточный федеральный университет
690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, 8
e-mail: kap@dvfu.ru
РИНЦ AuthorID: 344659

Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head,
Chair of Constitutional and Administrative Law
Far Eastern Federal University
8, Sukhanova ul., Vladivostok, 690091, Russia
e-mail: kap@dvfu.ru
RSCI AuthorID: 344659

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Князев С.Д. О допустимых конституционных параметрах применения публично-правовой ответственности после отмены устанавливающего ее закона (на примере ответственности за непредставление в установленный срок расчета по страховым взносам) / С.Д. Князев // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 5–14. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).5-14.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Knyazev S.D. Permissible constitutional requirements for the enforcement of public liability after the repeal of the law establishing it (on the example of liability for failure to submit calculation of social insurance fee). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 5–14. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).5-14. (In Russ.).

ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СЛОВА ВО ФРАНЦИИ В ЭПОХУ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ*

К.А. Иванова, А.А. Степанов

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
13 января 2019 г.
Дата принятия в печать –
25 февраля 2019 г.
Дата онлайн-размещения –
20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Право на свободу мнения,
свобода слова, цензура,
ограничения права, Франция,
цифровые технологии,
Интернет, правоприменение

Раскрывается понимание свободы слова во французском законодательстве. Свобода выражения мнения является одной из основ французского общества, однако с повсеместным внедрением Интернета в жизнь пользователей возникла необходимость в пересмотре ряда норм, регулирующих свободу слова, и вводе ограничений. В связи с этим, несмотря на то, что основой правового регулирования свободы массовой информации в демократическом обществе является обеспечение невмешательства государства в производство и распространение информации, в национальные законодательства «встроены» исключения. Указывается, что в ряде государств они выступают прежде всего в виде норм, направленных на предупреждение злоупотреблений свободой массовой информации и служащих основанием для санкций в отношении редакций СМИ. Также приводятся актуальные примеры реализации свободы слова во Франции, делаются выводы о возможностях развития данного права.

RESTRICTIONS OF THE FREEDOM OF SPEECH IN FRANCE IN THE DIGITAL TECHNOLOGIES ERA

Xenia A. Ivanova, Alexander A. Stepanov

Tyumen State University, Tyumen, Russia

Article info

Received – 2019 January 13
Accepted – 2019 February 25
Available online – 2019 April 20

Keywords

Right to freedom of opinion,
freedom of speech, censorship,
restrictions of the right, France,
digital technologies, Internet, law
enforcement

The subject. The article reveals an understanding of the freedom of speech in French law. The purpose of the article is to identify the contents of freedom of speech in the French law and to determine the boundaries of its implementation in the Internet as well as to confirm or refute the hypothesis that both the freedom of speech and the definition of the boundaries of that freedom meets the purposes of protection of human rights.

The description of methodology. General scientific methods - analysis, synthesis, induction, deduction, comparison - were used. The authors also use the formal legal interpretation of French judicial decisions and content-analysis of press.

The main results and scope of their application. Freedom of speech is one of the foundations of French society, but it has become necessary to revise a number of rules governing freedom of speech and imposing restrictions due to widespread using of Internet in people's life. So exceptions from freedom of speech are embedded in national legislation, despite the fact that the basis for the legal regulation of freedom of the media in a democratic society is to ensure non-interference of the state in the content of production and dissemination of information. In some countries exceptions to freedom of speech are expressed primarily in the form of rules aimed at preventing abuses of freedom of the mass media and serving as a basis for sanctions against media editorial boards. The authors also cite actual examples of the realization of the freedom of speech in France, and draw conclusions about the possibilities for the development of this right. The proposed analysis may be used as a basis for improvement national legislation concerning limitations of freedom of speech.

Conclusions. Freedom of speech and freedom of the media are not absolute in France. In order to fulfil its function of protecting and guaranteeing rights and freedoms, the state must pay equal attention both to ensuring freedom of speech (including the independence of the press, access to information) and to defining the limits of this freedom in order to prevent its unlawful abuse. Any freedom turns into chaos without proper boundaries.

* Статья выполнена при поддержке Совета по грантам Президента РФ, номер проекта МК-2440.2018.6.

1. Введение

Европейская конвенция о правах человека в п. 1 ст. 10 гласит: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий». Согласно позиции Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), «свобода выражения мнений является одной из фундаментальных основ демократического общества, одним из главных условий его прогресса и развития»¹. Свобода выражения мнений определяется тем, что каждый человек имеет право выражать свои мнения, идеи, общаться, но также имеет право на доступ к информации.

Истоки свободы выражения мнений восходят к античности, когда люди могли высказываться в агоре и выступать в ходе дебатов. Однако правом высказываться обладали только богатые люди и политики. Таким образом, универсальная формула свободы слова тогда еще не существовала.

Сейчас право на свободу слова является одним из основополагающих прав человека, без реализации данного права невозможно представить себе демократическое государство [1, с. 9]. Однако в современном технологическом мире, в эпоху развития интернет-пространства, данное право претерпевает трансформацию. Возникают такие вопросы, как что такое публичность, возможны ли ограничения права на свободу мнения, особенно в Сети, как определить юрисдикцию государства в Сети и др.

В данной статье исследуется развитие права на свободу мнения во Франции. Данный опыт представляется интересным для России, поскольку Франция является страной развитых гражданских инициатив, а также потому, что французское право оказало существенное влияние на становление российской демократии.

Во Франции свобода выражения мнений возникает только во время революции 1789 г. Статья 11 Декларации прав человека и гражданина, принятой

Национальным учредительным собранием 26 августа 1789 г., гласит, что «свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека; каждый гражданин поэтому может свободно высказываться, писать, печатать, отвечая лишь за злоупотребление этой свободой в случаях, предусмотренных законом»².

Примерно спустя столетие был принят закон о свободе печати от 29 июля 1881 г.³ Он часто рассматривается как основополагающий правовой акт в сфере свободы печати и свободы выражения мнений во Франции. До его принятия газеты подвергались предварительной цензуре: в 1811 г. в стране осталось только четыре газеты, и все они находились под контролем государства. Этот закон установил ряд прав и гарантий для прессы и упразднил предварительную цензуру, но в то же время был установлен режим ответственности прессы за публикации и возможность их контроля *a posteriori*. Согласно ему «пресса не должна пересекать определенные границы, в том числе с точки зрения репутации и прав других лиц, тем не менее она обязана в соответствии со своими функциями предоставлять информацию и идеи по всем вопросам, представляющим общественный интерес, включая вопросы, касающиеся функционирования судебной системы».

В эпоху цифровых технологий закон о свободе печати применяется и в отношении Интернета. После нападения на редакцию *Charlie Hebdo* в 2015 г. [2, с. 161] французское население постоянно претендует на свою свободу слова и свободу печати, будь то в прессе или в киберпространстве [3].

С развитием Интернета Французскому государству пришлось адаптировать свое законодательство, касающееся свободы выражения мнений в публичном пространстве и режима цензуры, поскольку Интернет, как представляется, может являться угрозой как для государства, так и для граждан [4–6].

В связи с этим представляется рациональным исследовать свободу выражения мнений во Франции с точки зрения следующих аспектов: гарантии реализации данной свободы, формы ее контроля со стороны государства и общества, а также ее существующие границы.

¹ Cour EDH, n° 5493/72, 7 décembre 1976, *Handyside contre Royaume-Uni*. URL: <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/CHAMBER/1976/CEDH001-62057>.

² Декларация прав человека и гражданина. URL: <http://www.agitclub.ru/museum/revolution1/1789/declaration.htm>.

³ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&dateTexte=vig>.

2. «Священная свобода в демократическом обществе»

Свобода выражения мнений является одной из основ французского общества. Франция ратифицировала большинство документов, касающихся свободы выражения мнений, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1969 г. Например, первый документ в ст. 19 предусматривает, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁴.

В этой статье определяется неограниченная свобода выражения мнений, и хотя эта декларация ратифицирована, она не имеет обязательной силы. Франция придает этому вопросу особый характер, поскольку мнения меньшинств, а равно нетерпимые мнения отдельных лиц во имя свободы их выражения могут быть высказаны как в публичном, так и в частном пространстве.

Важно отметить, что Франция поддерживает мандат Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, учрежденный в 1993 г. Докладчик собирает информацию о нарушениях свободы выражения мнений и выносит рекомендации государствам, с тем чтобы они могли наилучшим образом защитить эту свободу.

Также Франция подлежит судебному контролю со стороны ЕСПЧ в связи с осуществлением ст. 10 Европейской конвенции о правах человека, и в связи с этим она должна наилучшим образом охранять свободы, содержащиеся в Конвенции.

В эпоху цифровых технологий Франции пришлось адаптировать свое законодательство. Несмотря на то, что закон о свободе печати 1881 г. был издан до появления Интернета, некоторые его положения подлежат применению. Интернет становится единым пространством, которое выходит за рамки географических границ, что является проблемой для государства, поскольку пользователи Сети могут вы-

сказываться и получать доступ к информации за пределами того, что публикуется в соответствии с законодательством государства их места пребывания.

В своем докладе от 25 марта 2010 г. Генеральная Ассамблея ООН выделяет десять существующих препятствий на пути к свободе выражения мнений⁵. В частности, в сфере реализации свободы выражения мнений в Интернете выделяются такие проблемы, как: а) дробление Интернета посредством введения фильтров и фаерволов; б) вмешательство государства, в том числе блокирование веб-сайтов и доменов в Интернете, которые обеспечивают доступ к социальным сетям и контенту, созданному пользователями, по социальным, историческим и политическим причинам; в) юрисдикционные правила, которые допускают судебное преследование в любом месте, особенно в случае клеветы, и которые подталкивают к соблюдению наименьшего общего знаменателя. Помимо этих препятствий, в докладе подчеркивается «значительный потенциал Интернета как средства содействия свободному распространению информации и идей, которые не полностью реализованы из-за стремления некоторых государств контролировать или ограничивать использование этих средств массовой информации». Именно с этой точки зрения Франция оказала поддержку Совету Европы в создании платформы для сбора информации об инцидентах, связанных с журналистами и препятствиями этой свободы в Интернете.

Можно сказать, что принцип свободы выражения мнений символически привел к тому, что для Интернета не было установлено никаких формальностей, связанных с декларированием интернет-услуг для онлайн-сервисов, что было подтверждено в законе от 21 июня 2004 г. о доверии в сфере электронной экономики⁶. Этот закон устанавливает ответственность хостинга, когда ему сообщили о незаконном сайте. В этом случае он должен препятствовать доступу пользователей к этой странице.

Перед лицом экспансии социальных сетей Франция, как и другие страны, столкнулась с новой проблемой. В связи с тем, что Интернет обеспечивает возможность анонимности, пользователи Сети свободно выражаются в агрессивной форме, в том

⁴ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Всеобщая_декларация_прав_человека.

⁵ Доклад специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободном выражении. URL: [http://docplayer.fr/22991510-Rapport-du-](http://docplayer.fr/22991510-Rapport-du-rapporteur-special-sur-la-promotion-et-la-protection-du-droit-a-la-liberte-d-opinion-et-d-expression.html)

[rapporteur-special-sur-la-promotion-et-la-protection-du-droit-a-la-liberte-d-opinion-et-d-expression.html](http://docplayer.fr/22991510-Rapport-du-rapporteur-special-sur-la-promotion-et-la-protection-du-droit-a-la-liberte-d-opinion-et-d-expression.html).

⁶ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000801164>.

числе содержащей риторику ненависти или акты кибербуллинга [7; 8]. Возьмем пример *Ask.fm*. После ряда угрожающих и насмешливых высказываний четверо французских подростков покончили с собой⁷. Впоследствии было установлено, что борьба с подобными угрозами является обязанностью государства, и сайт был освобожден от ответственности.

В 2015 г. французская Национальная консультативная комиссия по правам человека опубликовала инструкцию по борьбе с разжиганием ненависти⁸. Кристин Лазарже, председатель этой комиссии, обеспокоена «распространением ненавистнических высказываний в Сети, которое сталкивается с отсутствием эффективной политики и средств, применяемых в этой области, а также ряда действенных законодательных механизмов». Комиссия подчеркнула устаревшие аспекты закона о печати 1881 г., который не адаптировался к феномену Интернета. Также был предложен новый центральный орган, который мог бы стать расширением уже созданного органа, такого как Верховный орган распространения произведений и охраны прав в Интернете, Национальная комиссия по информатике и свободам или Высший совет по аудиовизуальным средствам.

Помимо определенной воли защищать свободу выражения мнений, со стороны государства существует готовность подвергать цензуре высказывания, содержащие в себе риторику нетерпимости.

3. Цензура во Французском государстве и обществе

Во Франции различают несколько форм цензуры: превентивная цензура (*a priori*), репрессивная цензура (*a posteriori*) и самоцензура, которая является ее высшей формой [9; 10, р. 63].

Превентивная цензура осуществляется до публикации газеты или книги. Таким образом, она осуществляется произвольно, поскольку не существует какого-либо судебного органа для проверки ее необходимости. Она была упразднена в период Французской революции, но была восстановлена при Наполеоне в 1810 г. и снова стала нормой [11,

р. 13]. Превентивная цензура прессы повторно упразднена с принятием закона от 29 июля 1881 г. о свободе печати. Но она вновь была восстановлена при режиме Виши, при котором был установлен так называемый «Список Отто»⁹, в котором содержались запрещенные нацистами книги. Отчасти эта цензура по-прежнему актуальна, поскольку законом 1949 г.¹⁰ была создана комиссия по наблюдению и контролю за публикациями, предназначенными для подростков и детей, с целью предотвращения публикации детской литературы, пропагандирующей преступления и преступный образ жизни.

Постепенно она стала вытесняться репрессивной цензурой – формой цензуры, при которой решение принимается судом уже после публикации.

По словам Эммануэля Пьерра, «высшая форма цензуры – это возникновение самоцензуры» [11, р. 25]. Самоцензура – это цензура, практикуемая самим собой в отношении своих слов, с целью предвидеть возможную цензуру со стороны государства. Эта новая форма цензуры ограничивает свободу слова, а также право на информацию. Его мысль развивает Магали Лётэль: «Самоцензура – самая жестокая из цензур из-за того, что она сковывает мысли автора или журналиста» [10, р. 63]. Фактически журналист вынужден ограничивать свои высказывания, чтобы не быть подвергнутым судебной цензуре или чтобы защитить себя от возможного физического возмездия.

В связи с этим важно вспомнить, как скандал с карикатурами на пророка Мухаммеда приобрел международный характер, что повлекло за собой немедленную самоцензуру средств массовой информации¹¹. Этот случай имел место 30 сентября 2005 г., когда датская газета *Jyllands-Posten* опубликовала двенадцать карикатур на пророка. Это задело мусульманскую общину, которой были проведены многочисленные демонстрации. Реакция некоторых мусульманских государств (таких, как Иордания) была резкой и предусматривала санкции в отношении этих журналистов. Самоцензура отсутствовала, поскольку журналисты хотели заявить о своей свободе слова.

⁷ Le site Ask.fm se dédouane après le suicide de 4 adolescents: "A vos propres risques...". URL: <https://www.sudinfo.be/art/782071/article/actualite/faits-divers/2013-08-08/le-site-askfm-se-dedouane-apres-le-suicide-de-4-adolescents-a-vos-propres-risqu>.

⁸ Avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet. URL: <https://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-lutte-contre-les-discours-de-haine-sur-internet>.

⁹ «Liste Otto». URL: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b8626072f/f8.image>.

¹⁰ Loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068067&dateTexte=20100817>.

¹¹ L'affaire des caricatures de Mahomet au Danemark et la solidarité de «Charlie Hebdo». URL: https://www.lemonde.fr/attaque-contre-charlie-hebdo/article/2015/01/07/en-2005-l-affaire-des-caricatures-de-mahomet-au-danemark-et-la-solidarite-de-charlie-hebdo_4551135_4550668.html.

С целью поддержки мобилизовались другие издания. В связи с этим 8 февраля 2005 г. *Charlie Hebdo* воспроизвели карикатуры. Французский Совет мусульманского культа подал на газету в суд. 12 сентября 2006 г. Парижский уголовный суд отклонил их заявление. *Charlie Hebdo* обычно делали карикатуры на различные религиозные движения. Издание подвергалось угрозам со стороны религиозных групп и, следовательно, пользовалось повышенной защитой. Но в 2015 г. они стали жертвами террористического нападения, в результате которого погибли основные авторы газеты.

В некоторых случаях Интернет рассматривается как лазейка от цензуры. В июне 1995 г. Клод Гюблер, врач экс-президента Франсуа Миттерана, написал книгу «Великая тайна», в которой он раскрывал состояние здоровья последнего. Его издателю запретили любое переиздание – по решению Трибунала большой инстанции Парижа была введена цензура книги. Паскаль Барбро, владелец киберкафе, считал, что этот «запрет нарушает свободу слова», и решил выложить книгу в Интернет [12, р. 148]. Несмотря на то, что оригинальный файл был быстро удален, к тому моменту он уже успел распространиться по всему миру.

Кассационный суд отклонил жалобы, поданные доктором Клодом Гюблером и издательством, в решении от 16 июля 1997 г. Издательство *Plon* обратилось в ЕСПЧ в связи с нарушением ст. 10 Европейской конвенции о правах человека. По мнению ЕСПЧ, «когда Трибунал большой инстанции Парижа вынес решение по основному делу, никакая настоятельная социальная потребность больше не оправдывала сохранения запрета на распространение “Великой тайны”»¹². Таким образом, суд констатировал нарушение ст. 10 Конвенции.

По словам Флорана Латрива, «Интернет, похоже, опустошает из своей сути саму идею цензуры» [4, р. 98]. Если изучить вопрос более тщательно, то выясняется, что это не так, поскольку во Франции цензура в Интернете вводится в ряде нормативных актов, включая упомянутый закон о доверии в сфере электронной экономики 2004 г., который в п. 2 ст. 6 гласит, что «с того момента, когда юридические лица, предоставляющие, даже в бесплатном по-

рядке, услуги связи, получили это знание [об ограничении доступа к определенной информации], они обязаны незамедлительно принять меры по удалению этих данных или ограничению доступа к ним». Как представляется, французское государство сталкивается с такими проблемами, связанными с Интернетом, как неконтролируемое распространение некоторых документов, подлежащих цензуре, сайты с незаконным содержанием или распространение сайтов террористической направленности.

Некоторые авторы задались вопросом, существует ли в области Интернета свое «французское исключение»? Глобальный характер Интернета порождает проблемы коллизии законодательств, примером чему может послужить дело *Yahoo*¹³. Так, американская компания *Yahoo Inc.*, основанная в США, учредила французскую дочернюю компанию *Yahoo France*. Компания *Yahoo Inc.* была обвинена в размещении в поисковой выдаче сайта, предлагающего покупку предметов с нацистской символикой, к которому французы могли иметь доступ с английской версии сайта, но не с французской. Трибунал большой инстанции Парижа обратился к компаниям *Yahoo France* и *Yahoo Inc.* с требованием сделать запросы «негационизм» и «холокост» недоступными для пользователей из Франции. Французский судья в двух постановлениях 2000 г. вновь подтвердил свою юрисдикцию и предоставил *Yahoo Inc.* трехмесячный срок, чтобы сделать невозможными данные запросы с *Yahoo.com*.

В то же время на другой стороне Атлантики суд Сан-Хосе (Калифорния) встал на сторону *Yahoo Inc.* и 7 ноября 2001 г. им было принято решение о «нарушении французским решением первой поправки к Конституции США и, следовательно, невозможности исполнения этого решения в Соединенных Штатах». Однако в своем решении от 23 августа 2004 г. апелляционный суд 9-го округа Калифорнии отменил это решение, подчеркнув, что первая поправка к Конституции Соединенных Штатов не должна применяться в отношении иностранного решения, применение которого не было запрошено каким-либо судом.

Относительно недавно законом от 13 ноября 2014 г.¹⁴ был установлен «механизм блокирования административного доступа к сайтам, содержащим

¹² CEDH, n° 69742/01, 27 juillet 2006, *Gübler c. France*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-76519&filename=CEDH.pdf>.

¹³ Objets nazis : Yahoo! est débouté par une cour américaine. URL: <https://www.clubic.com/actualite-52944-.html>.

¹⁴ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>.

террористическую пропаганду». Этот закон представляет собой превентивную цензуру государственных органов, поскольку они могут вмешиваться в процесс после публикации такой страницы. Что касается интернет- и хостинг-провайдеров, то они по-прежнему обязаны проявлять бдительность. Закон включил новую ст. 6-1 в закон о доверии в сфере электронной экономики, которая предусматривает процедуру поэтапного удаления сайта.

Французские власти по-прежнему стремятся к тому, чтобы обеспечить подотчетность интернет- и хостинг-провайдеров. Существует явное сомнение в отношении требований ЕСПЧ в отношении ограничения свободы выражения мнений. Суд признает защиту национальной безопасности путем ограничений¹⁵, но он защищает факты или идеи, которые не содержат в себе «разрушительные последствия» или не требуют немедленного насилия. В условиях такой цензуры свобода выражения мнений существенно ограничивается.

4. Ограничения в целях защиты государства и общества

Свобода выражения мнений не является безграничной, поскольку должна учитывать иные равноценные права и свободы, что всегда признавалось французским правом [13]. Если проанализировать каждый нормативный акт, касающийся этой свободы, то она практически везде будет ограничена. Так, ст. 10 Европейской конвенции о правах человека в п. 1 закрепляет, что «каждый имеет право свободно выражать свое мнение», однако оно ограничивается в п. 2 ст. 10 Конвенции: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденци-

ально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия». Таким образом, государство может создать пределы этой свободы, если оно будет соблюдать требования Конвенции.

В своей судебной практике ЕСПЧ встает на сторону как государства, так и отдельных лиц. Так, в деле «Гарауди против Франции»¹⁶ суд счел, что работа заявителя, ставящего под сомнение существование нацистских преступлений против человечности, имеет «серьезный негативный характер и противоречит основополагающим ценностям Конвенции, а именно справедливости и миру».

В другом случае 13 июля 1984 г. в газете *Le Monde* было опубликовано объявление, в котором было написано: «Француз, у тебя короткая память», – за которым следовало упоминание: «Филипп Петен, 17 июня 1941 года». Кассационным судом подсудимые были признаны виновными в оправдании терроризма. ЕСПЧ посчитал санкцию «несоразмерной и, следовательно, ненужной в демократическом обществе»¹⁷. В то же время нарушения ст. 10 Европейской конвенции о правах человека выявлено не было.

Закон о свободе печати 1881 г., который, как представляется, является либеральным, по мнению Бертрана де Лами, в основном является репрессивным законом, но несущим в себе цель защиты людей [8]. В законе содержится гл. IV, озаглавленная «Преступления и правонарушения, совершенные с помощью прессы или любыми другими средствами публикации», которая отвергает все существующие запреты в этой области. Некоторые из этих ограничений были введены в действие в соответствии с законом Гейссота от 13 июля 1990 г.¹⁸, криминализировавшего любую дискриминацию на основании принадлежности к какой-либо этнической группе, нации, расе или религии. Мишель Тропер подчеркнул, что «эти тезисы могут угрожать рассматриваемым интересам, таким как сама свобода выражения мнения, одна из самых важных человеческих ценностей. Кроме того, они угрожают не просто ее выражению, а действиям, к которым она может вести и с которыми образует единое целое» [14, p. 1240].

¹⁵ Cour EDH, n° 39288/98, 17 juillet 2001, Association Ekin c. France. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-64160&filename=CEDH.pdf>.

¹⁶ Cour EDH, n° 65831/01, 24 juin 2003, Garaudy c. France. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-44357&filename=001-44357.pdf>.

¹⁷ Cour EDH, n° 24662/94, 23 septembre 1998, Lehideux et Isorni c. France. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf%3Flibrary%3DECHR%26id%3D002-6796%26filename%3DCEDH.pdf>.

¹⁸ Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xenophobe. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006076185&dateTexte=vig>.

Закон о доверии в сфере электронной экономики также предусматривает, что закон Гейсotta имеет силу в отношении всех издателей в Интернете. Именно по этому вопросу Кассационный суд в своем постановлении от 19 июня 2008 г.¹⁹ подтвердил возможность прекращения доступа к сайту AAARGH, на котором собирались ревизионистские тезисы. Действительно, в ст. 6-1.8 Закона о доверии в сфере электронной экономики предусматривается, что судебный орган может предписывать, в порядке упрощенного производства или на основании искового заявления, хостинг- или интернет-провайдеру любые меры, направленные на предотвращение ущерба или прекращение ущерба, причиненного контентом сайта.

Вводимые ограничения отражают подлинную готовность государства прекратить любой ущерб общественным интересам. В заключение можно сказать, что свобода выражения мнений не воспринимается французским законодателем как полная и безграничная, поскольку существуют ограничения для защиты государства и граждан.

5. Заключение

Права и свободы граждан во французском конституционном праве закрепляются довольно своеобразно [15, с. 51]. В основном законе 1958 г. отсутствует специальный раздел или глава о правах и свободах. Здесь лишь имеется отсылочная норма в преамбуле к Декларации прав человека и гражданина 1789 г., дополненной преамбулой Конституции 1946 г. В самом тексте Конституции права и свободы содержатся только в нескольких разрозненных статьях: подтверждается принцип равенства перед законом всех граждан независимо от происхождения, расы или религии (ст. 2), признается характер Республики как неделимой, светской, демократической и социальной (отсюда можно делать общие выводы о характере прав человека), говорится о суверенитете и праве голоса, о плюрализме политических партий и об уважении демократических принципов (ст. 3 и 4). Кроме того, ст. 34 относит к сфере закона установление правил, касающихся гражданских прав и свобод, ст. 53 говорит о праве народов на самоопределение, ст. 64 и 66 – о независимости судебной власти как гаранта прав и свобод.

При этом положительным моментом следует отметить спокойное отношение французов к необхо-

димым мерам по ограничению свободы слова. К сожалению, закрытость советского общества предопределила неравновесное соотношение информационной свободы общества и его информационной безопасности, права человека на информацию и его же права на защиту от информации, свободы слова и обязанности не осуществлять ее в ущерб законным правам и интересам других лиц. Любые попытки государства привести вседозволенность свободы слова в правовые рамки сразу же вызывают ожесточенные протесты. Французы этот разрыв между ожиданиями общества и государства уже частично преодолели, чему свидетельствует описанная в статье практика по правовому применению ограничений данного права.

Даже вполне демократичная Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает, что осуществление свободы выражения своего мнения и свободы получения информации, «налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия» (ч. 2 ст. 10).

Таким образом, очевидно, что свобода слова и свобода массовой информации не являются абсолютными. Ни общество, ни человек не должны становиться заложниками этих свобод, а их реализация должна иметь установленные законом пределы. Представляется, что государству для выполнения его функции по защите и гарантированности прав и свобод необходимо в равной степени уделять внимание как обеспечению свободы слова (в том числе независимости прессы, доступу к информации), так и определению границ этой свободы в целях недопущения противоправного злоупотребления ею, т. е. нарушению иных охраняемых законом прав и интересов. Без соответствующих границ любая свобода обращается в хаос.

¹⁹ Cour de cassation, Première chambre civile, arrêt n° 707 du 19 juin 2008. URL: <https://www.courdecassation.fr/>

[jurisprudence_2/premiere_chambre_civile_568/arrêt_n_11682.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/premiere_chambre_civile_568/arrêt_n_11682.html).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Быховская Е.М. Право на свободу слова в области телевидения в практике Межамериканского суда по правам человека. Комментарий к Постановлению МАСПЧ от 22 июня 2015 года по делу «Гранье и другие (Радио Каракас Телевидение) против Венесуэлы» / Е.М. Быховская // *Международное правосудие*. – 2017. – № 1. – С. 3–13.
2. Казанцева Н.В. Предупреждение преступлений, посягающих на свободу совести: дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Казанцева. – М., 2017. – 268 с.
3. Ségur Ph. Le terrorisme et les libertés sur l'Internet / Ph. Ségur // *L'Actualité Juridique Droit Administratif*. – 2015. – № 3. – P. 160–165.
4. Latrive F. L'Internet / F. Latrive // *Le livre noir de la censure* / dir. E. Pierrat. – Paris: Seuil, 2008. – P. 95–122.
5. Mallet-Poujol N. La liberté d'expression sur l'internet: aspects de droit interne / N. Mallet-Poujol // *Recueil Dalloz*. – 2007. – № 9. – P. 591–599.
6. Ségur Ph. L'Internet & la démocratie numérique / Ph. Ségur, S. Périé-Frey. – Perpignan: Presses universitaires de Perpignan, 2016. – 220 p.
7. Иванова К.А. Кибербуллинг как девиация права граждан на свободу мнения в сети Интернет / К.А. Иванова, А.А. Степанов, Е.В. Немчинова // *Актуальные проблемы российского права*. – 2019. – № 1. – С. 96–101. – DOI: 10.17803/1994-1471.2019.98.1.096-101.
8. De Lamy B. La liberté d'opinion et le droit pénal / B. De Lamy // *Revue internationale de droit comparé*. – 2001. – Vol. 53, № 4. – P. 1023–1024.
9. Duverger E. La censure des bien-pensants / E. Duverger, R. Ménard. – Paris: Abin Michel, 2003. – 164 p.
10. Lhotel M. L'autocensure / M. Lhotel // *Le livre noir de la censure* / dir. E. Pierrat. – Paris: Seuil, 2008. – P. 63–94.
11. Pierrat E. Les formes de la censure / E. Pierrat // *Le livre noir de la censure* / dir. E. Pierrat. – Paris: Seuil, 2008. – P. 11–62.
12. Marzouki M. Nouvelles modalités de la censure: le cas d'Internet en France / M. Marzouki // *Le temps des médias*. – 2003. – № 1. – P. 148–161.
13. Zoller E. La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe / E. Zoller. – Paris: Dalloz, 2008. – 292 p.
14. Troper M. La loi Gayssot et la constitution / M. Troper // *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. – 1999. – Vol. 54, № 6. – P. 1239–1255.
15. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для вузов / А.А. Мишин. – 16-е изд., стер. – М.: Юстицинформ, 2010. – 559 с.

REFERENCES

1. Bykhovskaya E. Right to freedom of expression in TV-broadcasting in the practice of the Inter-American Court of Human Rights. A commentary to the Judgment of the IACHR of 22 June 2015 in the Case of Granier and others (Radio Caracas Television) v Venezuela. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice*, 2017, no. 1, pp. 3–13. (In Russ.).
2. Kazantseva N.V. *Prevention of crimes against freedom of conscience*, Cand. Diss. Moscow, 2017. 268 p. (In Russ.).
3. Ségur Ph. Terrorism and freedoms on the Internet. *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, no. 3, pp. 160–165. (In French).
4. Latrive F. The Internet, in: Pierrat E. (dir.). *Le livre noir de la censure*. Paris, Seuil Publ., 2008, pp. 95–122. (In French).
5. Mallet-Poujol N. Freedom of expression on the internet: aspects of domestic law. *Recueil Dalloz*, 2007, no. 9, pp. 591–599. (In French).
6. Ségur Ph., Périé-Frey S. *The Internet & Digital Democracy*. Perpignan, University of Perpignan Publ., 2016. 220 p. (In French).

7. Ivanova K.A., Stepanov A.A., Nemchinova E.V. Cyberbullying as a Deviation of the Right of Citizens to Freedom of Opinion on the Internet. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2019, no. 1, pp. 96–101. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.98.1.096-101. (In Russ.).
8. De Lamy B. Freedom of opinion and criminal law. *Revue internationale de droit comparé*, 2001, Vol. 53, no. 4, pp. 1023–1024. (In French).
9. Duverger E., Ménard R. *Censorship of the right-thinking*. Paris, Abin Michel Publ., 2003. 164 p. (In French).
10. Lhotel M. Self-censorship, in: Pierrat E. (dir.). *Le livre noir de la censure*. Paris, Seuil Publ., 2008, pp. 63–94. (In French).
11. Pierrat E. Forms of censorship, in: Pierrat E. (dir.). *Le livre noir de la censure*. Paris, Seuil Publ., 2008, pp. 11–62. (In French).
12. Marzouki M. New ways of censorship: the case of the Internet in France. *Le temps des médias*, 2003, no. 1, pp. 148–161. (In French).
13. Zoller E. *Freedom of expression in the United States and Europe*. Paris, Dalloz Publ., 2008. 292 p. (In French).
14. Troper M. The Gayssot Act and the constitution. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1999, vol. 54, no. 6, pp. 1239–1255. (In French).
15. Mishin A.A. *Constitutional (state) law of foreign countries*, 16th ed. Moscow, Yustitsinform Publ., 2010. 559 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Иванова Ксения Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
e-mail: k.a.ivanova@utmn.ru
SPIN-код: 6610-9218; AuthorID: 695216

Степанов Александр Александрович – магистрант Института государства и права
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
e-mail: a.a.step@bk.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Иванова К.А. Ограничения свободы слова во Франции в эпоху цифровых технологий / К.А. Иванова, А.А. Степанов // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 15–23. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).15-23.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Xenia A. Ivanova – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Institute of State and Law
Tyumen State University
6, Volodarskogo ul., Tyumen, 625003, Russia
e-mail: k.a.ivanova@utmn.ru
RSCI SPIN-code: 6610-9218; AuthorID: 695216

Alexander A. Stepanov – Master's Student, Institute of State and Law
Tyumen State University
6, Volodarskogo ul., Tyumen, 625003, Russia
e-mail: a.a.step@bk.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ivanova X.A., Stepanov A.A. Restrictions of the freedom of speech in France in the digital technologies era. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 15–23. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).15-23. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).24-32

НОМЕНКЛАТУРА НАУЧНЫХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ И НОВАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

С.В. Нарутто

*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

13 января 2019 г.

Дата принятия в печать –

28 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Обосновывается невозможность на современном этапе применения образовательными и научными организациями, получившими право самостоятельного присуждения ученых степеней, собственных номенклатур научных специальностей. Анализируются не только федеральные нормативные правовые акты, взаимосвязанные с номенклатурой специальностей, по которой присуждаются ученые степени, но и локальные правовые акты организаций, по-разному регулирующие обозначенные вопросы.

Ключевые слова

Научная аттестация,
номенклатура специальностей,
отрасль науки, специальность,
ученая степень, локальные
правовые акты

THE NOMENCLATURE OF SCIENTIFIC SPECIALTIES AND THE NEW MODEL OF AWARD OF ACADEMIC DEGREES: RUSSIAN EXPERIENCE

Svetlana V. Narutto

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info

Received – 2019 January 13

Accepted – 2019 February 28

Available online – 2019 April 20

The subject of the article is legal regulation of award of academic degrees in Russia after the reform that let universities and scientific organization award academic degrees independently, without centralized state control over this process.

The main aim of the article is to confirm or disprove the hypothesis that universities that have received the right to self-award academic degrees, should have the ability to determine the list of scientific specialties.

The methodology of the study includes analysis, synthesis, description as well as formal-legal method and interpretation of legal acts.

The main results and scope of their application. Impossibility of application their own nomenclatures of scientific specialties by educational and scientific organizations that have received the right to independently award academic degrees is justified. Not only federal regulatory legal acts interrelated with the nomenclature of specialties, for which scientific degrees are awarded, but also local legal acts of organizations that regulate the designated issues in different ways were analyzed. The criteria of systematization in the nomenclature of scientific specialties by levels are not set in a single key, which can cause problems in determining the subject and methods of research and expert evaluation of the thesis. Organizations fix procedural issues of examination of dissertations, as well as other issues related to the formation of dissertation councils and their work, the award of academic degrees, the issuance of diplomas, in local regulations that create conditions for the decentralization of legal support for the implementation of state policy in this area. The applicant for an academic degree has the right to prepare a dissertation and pass candidate examinations in a scientific specialty in any organization

Keywords

Award of academic degrees,
nomenclature of specialties,
branch of science, specialty,
academic degree, local legal acts

that meets the established requirements. Then the applicant for an academic degree has the right to apply to the organization, which has the right to self-award of academic degrees. However, if the specialties which are absent in the official state nomenclature were established in this organization, the rights of applicants will be broken, and they will be put in unequal conditions with those applicants who passed candidate examinations in this organization.

Conclusions. The universities that have received the right to self-award academic degrees, should have the ability to determine the list of scientific specialties, as this would entail violation of the rights of applicants for academic degrees.

1. Введение

Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике”» была введена новая модель государственной научной аттестации, в рамках которой Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (далее – МГУ) и Санкт-Петербургский государственный университет (далее – СПбГУ) получили право самостоятельного присуждения ученых степеней. В соответствии с законом университеты приобрели возможность: 1) создавать на своей базе советы по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определять и изменять составы этих советов, устанавливать полномочия этих советов, определять перечни научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты, осуществлять контроль за деятельностью этих советов, приостанавливать, возобновлять и прекращать деятельность этих советов; 2) устанавливать порядок присуждения ученых степеней, включая критерии, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней, порядок представления, защиты диссертаций на соискание ученых степеней, порядок лишения, восстановления ученых степеней, рассмотрения апелляций; 3) утверждать положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, формы дипломов об ученых степенях, технические требования к таким документам, порядок их оформления и выдачи.

Кроме этих двух университетов возможность перехода на новую модель научной аттестации и приобретения полномочия по самостоятельному присуждению ученых степеней предусмотрена также для научных организаций и образовательных организаций высшего образования, которые достигли высоких результатов в научной и (или) научно-технической деятельности, обладают авто-

ритетом в вопросах подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, в том числе которые реализуют разработанные и утвержденные самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования, либо являются национальными исследовательскими центрами, либо имеют статус государственного научного центра, либо в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет».

С целью выработки критериев для отбора таких организаций во исполнение положений Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2017 г. № 553 было утверждено Положение о формировании перечня научных организаций и образовательных организаций высшего образования, которым предоставляются права, предусмотренные абз. вторым – четвертым п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 23 августа 2017 г. № 1792-р «Об утверждении перечня научных организаций и образовательных организаций высшего образования, которым предоставляются права, предусмотренные абзацами вторым – четвертым пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ», помимо МГУ и СПбГУ, из заявленных первоначально 30 образовательных и 21 научной к перечню таких организаций были отнесены 4 научные и 19 образовательных организаций высшего образования. В 2018 г. заявления подали 9 образовательных и 3 научные организации. Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2018 г. № 1766-р «О внесении дополнения в Перечень научных организаций и образовательных организаций высшего образования, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 августа 2017 г. № 1792-р», перечень пополнился двумя образовательными организациями. В настоящее время 27 организаций, включая МГУ и СПбГУ, имеют право само-

стоятельно создавать диссертационные советы, присуждать ученые степени, выдавать дипломы об ученых степенях, форма которых устанавливается организациями самостоятельно.

2. Нормативное регулирование перечня научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени

Содержание перечня научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, в течение всего времени его существования является объектом пристального внимания ученых и общественности [1–7].

Обратим внимание на положение абз. второго п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», наделяющее соответствующие организации правом самостоятельно *«определять перечни научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты»*. Означает ли это право организаций самостоятельно вводить новые научные специальности, не предусмотренные на официальном уровне, либо иным образом отступать от нормы вышеуказанного закона о том, что «ученые степени кандидата наук, доктора наук присуждаются по научным специальностям в соответствии с номенклатурой, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности» (абз. третий п. 2.1 ст. 4)? Ответ, безусловно, отрицательный, поскольку законодатель уполномочил Минобрнауки России на составление и утверждение перечня конкретных научных специальностей, в точном соответствии с которым проводятся диссертационные исследования.

В настоящее время перечень научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержден Приказом Минобрнауки России от 23 октября 2017 г. № 1027 (в ред. от 23 марта 2018 г.) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» [8]. При этом научную специальность можно определить как сферу исследований, которая устойчиво сформировалась и включает определенное количество исследовательских проблем по одной научной дисциплине, в том числе область ее применения [9]. Номенклатура представляет собой классификатор научных специальностей. Она составлена по нескольким уровням систематизации: конкретная специальность (с шифром) → группа специальностей →

отрасль науки. Определяется также отрасль науки, по которой присуждается ученая степень. Однако не все специальности объединяются в группу специальностей. Кроме того, одна и та же специальность, входящая в определенную группу специальностей и принадлежащая согласно номенклатуре к определенной отрасли науки, наряду с этим может относиться и к другим отраслям науки, поскольку по данной специальности допускается присуждение ученых степеней по этим отраслям. Например, специальность «Экология» входит в группу специальностей «Общая биология», а диссертации могут защищаться по четырем отраслям науки – биологическим, химическим, медицинским и техническим. Специальность «Охрана труда» входит в группу специальностей «Безопасность деятельности человека», ученые степени могут присуждаться по следующим отраслям науки: технические, психологические, социологические, медицинские. Наряду с этим в одну специальность могут объединяться разнородные специальности, например специальность «Экономика и управление народным хозяйством» охватывает различные отрасли и сферы деятельности. Таким образом, критерии систематизации в номенклатуре научных специальностей по уровням заданы не в едином ключе, что не может не вызывать проблемы при определении предмета и методов исследования и экспертной оценки диссертационной работы [10].

Разработкой номенклатуры научных специальностей занимаются экспертные советы Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России (далее – ВАК) при активном участии научной общественности [11–15]. В соответствии с пп. «к» п. 3 Приказа Минобрнауки России от 25 декабря 2013 г. № 1393 (в ред. от 10 декабря 2015 г.) «Об утверждении Положения об экспертном совете Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации» экспертный совет по результатам проведенной экспертизы дает Минобрнауки России и ВАК заключения по номенклатуре специальностей научных работников и соответствию номенклатуре направлений подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Далее ВАК вырабатывает рекомендации в отношении номенклатуры, которые представляются в Министерство науки и высшего образования РФ. ВАК также представляет в Минобрнауки России предложения по совершенствованию номенклатуры (пп. «а» п. 4, пп. «б» п. 6 Положения). Экспертные советы и ВАК определяют научную специальность, по

которой защищается диссертация, посредством соотнесения ее содержания с паспортом данной специальности. Разработку паспортов также осуществляют эксперты ВАК. В содержание паспорта научной специальности входят разделы: 1) отрасли науки, по которым присуждаются ученые степени; 2) формула специальности; 3) области исследований; 4) шифры и наименования смежных специальностей.

Осуществляя экспертизу диссертаций в традиционной модели государственной научной аттестации, специалисты ВАК могут прийти к выводу о несоответствии научной специальности, заявленной в диссертации, паспорту данной специальности. В этом случае для соискателя наступают неблагоприятные юридические последствия – Минобрнауки России отменяет решение диссертационного совета о присуждении ученой степени.

В новой модели научной аттестации вопрос о соответствии диссертации паспорту научной специальности решают эксперты организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней.

3. Положения локальных актов образовательных организаций о научных специальностях, по которым присуждаются ученые степени

Процедурные вопросы экспертизы диссертаций, равно как и другие вопросы, связанные с формированием диссертационных советов и их работой, присуждением ученых степеней, выдачей дипломов, организации закрепляют в локальных нормативных правовых актах, которые создают условия децентрализации нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики в этой сфере.

Анализ локальных актов организаций, самостоятельно присуждающих ученые степени, убеждает, что в большинстве организаций сохраняется единство в правовой регламентации порядка присуждения ученых степеней в соответствии с номенклатурой, утвержденной Минобрнауки России. Диссертационные советы создаются по научным специальностям и отраслям науки в соответствии с номенклатурой так же, как это предусмотрено п. 9 Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденного Приказом Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093. При принятии диссертации к предварительному рассмотрению диссертаци-

онный совет создает комиссию (или другой схожий орган – экспертный совет, совет по научной специальности), которая подготавливает заключение о соответствии темы и содержания диссертации научной специальности (научным специальностям) и *отраслям науки*, по которым диссертационный совет принимает диссертации к защите. Как известно, наука – это *область* человеческой деятельности, которая подразделяется на *отрасли*. Отраслевое подразделение науки – устоявшаяся схема.

Однако в Положении о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики»¹ используется категория «*область науки*»: «Комиссия диссертационного совета готовит заключение о соответствии темы и содержания диссертации *области науки*, по которой диссертационному совету предоставлено право принимать к защите диссертации» (п. 5.9); «Диссертационный совет вправе отказать соискателю в рассмотрении диссертационной работы. Основанием для отказа являются: ...несоответствие темы и содержания диссертации *области науки*, по которой диссертационному совету предоставлено право принимать к защите диссертации» (п. 4.8). Используется ли в данном акте категория «*область науки*» как равноценная категории «*отрасль науки*»? Если да, то непонятно, зачем было подменять устоявшееся официальное понятие. Если в это понятие вкладывался иной смысл, его следовало прояснить в локальном акте. Кроме того, Положением предусмотрено право ученого совета ВШЭ разрабатывать и утверждать «*паспорт области науки*» (п. 4.1), хотя паспорта разрабатываются по конкретной научной специальности, и ученые степени присуждаются так же по ним. Организациям, получившим право самостоятельно присуждать ученые степени, государство не делегировало право самостоятельно утверждать паспорта специальностей и интерпретировать номенклатуру. В Положении о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» есть еще одно отступление. Хотя в п. 2.3 и записано, что «условием допуска к рассмотрению диссертации выступает наличие сданного в НИУ ВШЭ кандидатского (квалификационного) экзамена по специальности», тем не менее последующие предложения заставляют усомниться в их правомерности: «Экзамен про-

¹ Приказ НИУ ВШЭ в ред. от 16 апреля 2018 г. № 6.18.1-01/1604-07 «Об утверждении Положения о присуждении

ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики». URL: <https://www.hse.ru/docs/218589582.html>.

водится не по всей соответствующей *области науки*, а по *узкой специальности*, соответствующей теме будущей диссертационной работы и определяемой диссертационным советом. При сдаче экзамена по *специальности* в другой организации решение о возможности пересчета его результата в НИУ ВШЭ принимается диссертационным советом НИУ ВШЭ. Сдача других кандидатских (квалификационных) экзаменов не предусмотрена». Во-первых, в отношении установления кандидатских экзаменов университет полномочий не получил. Во-вторых, экзамен должен проводиться по той специальности, которая предусмотрена номенклатурой. В-третьих, у НИУ ВШЭ нет оснований для пересчета экзамена по специальности, сданного в другой организации. И, наконец, в-четвертых, помимо экзамена по специальности, в системе государственной аттестации предусмотрена сдача еще двух экзаменов.

Пунктом 3 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ, предусмотрено общее для всех организаций правило: «Ученая степень кандидата наук присуждается диссертационным советом по результатам публичной защиты диссертации соискателем ученой степени, успешно сдавшим кандидатские экзамены при освоении программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) или без освоения программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Кандидатские экзамены сдаются в соответствии с научной специальностью (научными специальностями) и отраслью науки, предусмотренными номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утверждаемой Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, по которым осуществляется подготовка (подготовлена) диссертация. Порядок сдачи кандидатских экзаменов и их перечень утверждаются Министерством науки и высшего образования Российской Федерации». Как видим, исключений из общего правила для организаций, самостоятельно присуждающих ученые степени, не предусмотрено; слово «экзамены», употребленное во множественном числе по отношению к слову «соискатель», свидетельствует о необходимости сдачи, по крайней мере, не одного экзамена; императивно закреплено полномочие Минобрнауки России утвер-

ждать перечень экзаменов. Согласно п. 2 Приказа Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 247 «Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня», в перечень кандидатских экзаменов входят: история и философия науки; иностранный язык; специальная дисциплина в соответствии с темой диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Кроме того, следует учитывать Письмо Минобрнауки России от 28 октября 2014 г. № 13-4139 «О подтверждении результатов кандидатских экзаменов»², в котором разъясняется, что «результаты кандидатских экзаменов, сданные до указанной даты, должны быть подтверждены удостоверением об их сдаче, выданным в установленном порядке организацией, в которой проводились кандидатские экзамены. Выдача таких удостоверений соискателям ученых степеней являлась обязанностью организации, проводившей кандидатские экзамены». Со всей очевидностью такие удостоверения необходимы соискателям для предъявления в любые организации, где действуют соответствующие диссертационные советы. Следовательно, нормы Положения о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» следует расценивать как ограничивающие права соискателей.

4. Возможность самостоятельного определения образовательной организацией перечня научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени

Вопрос о самостоятельном подходе организаций к разработке и утверждению «перечней научных отраслей и специальностей», который периодически озвучивается рядом организаций, присуждающих ученые степени в рамках новой модели научной аттестации, не так прост, как может показаться на первый взгляд.

Основой классификации отраслей науки являются рекомендации ЮНЕСКО, в соответствии с которыми выделяются *шесть крупных областей науки*: естественные, технические, медицинские, сельскохозяйственные, общественные, гуманитарные, – которые затем детализируются по *конкретным отраслям науки* (научное направление, в пределах которого осуществляются научные исследования и разработки) и научным специальностям (узкий раздел в рамках от-

² Письмо Минобрнауки России от 28 октября 2014 г. № 13-4139 «О подтверждении результатов кандидатских экзаменов» // Администратор образования. 2014. № 23.

расли науки или группы научных специальностей, в котором определены конкретные предметы, объекты и направления научных исследований). Эта классификация в Российской Федерации установлена номенклатурой научных специальностей.

Соответствие российских научных специальностей группам образовательных программ, отнесенных к уровню образования «Докторантура или ее эквивалент» (69 групп) в соответствии с Международной стандартной классификацией образования, утвержденной Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры 5 сентября 2011 г. № 36 C/19, установлено Общероссийским классификатором специальностей высшей научной квалификации (далее – ОКСВНК) [14]. ОКСВНК был разработан Минобрнауки России во исполнение п. 2.10 Плана мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов (утв. заместителем председателя Правительства РФ 22 декабря 2012 г. № 7125п-П10, согласован с Минфином России, Минэкономразвития России, Управлением развития, информационного обеспечения и аккредитации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, в последующем утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 17 декабря 2013 г. № 2255-ст и входит в состав Национальной системы стандартизации Российской Федерации.

Самостоятельное утверждение «перечней научных отраслей и специальностей» войдет в противоречие с вышеуказанными правовыми актами.

В соответствии с абз. вторым п. 2 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» ученые степени кандидата наук, доктора наук присуждаются по научным специальностям в соответствии с номенклатурой, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности. Таким образом, номенклатура является обязательной для всех ученых степеней, присуждаемых в рамках государственной системы научной аттестации.

Данная норма является общей как для традиционной модели присуждения ученых степеней, так и для модели самостоятельного присуждения ученых степеней организациями, обладающими правом самостоятельного присуждения ученых степе-

ней. Следовательно, для того чтобы предоставить таким организациям возможность разрабатывать и утверждать перечни научных отраслей и специальностей, необходимо внести изменения в вышеуказанный федеральный закон, а не только в Приказ Минобрнауки от 23 октября 2017 г. № 1027 (в ред. от 23 марта 2018 г.) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени». Кроме того, потребуется изменение и пп. «в» п. 4 Постановления Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 237 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации», касающегося полномочия ВАК проводить экспертизу и представлять в Минобрнауки России (в части вопросов, относящихся к ее компетенции) рекомендации в отношении номенклатуры научных специальностей, по которой присуждаются ученые степени. Также изменения потребуются и в Приказ Минобрнауки России от 25 декабря 2013 г. № 1393 (в ред. от 10 декабря 2015 г.) «Об утверждении Положения об экспертном совете Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации», которым к полномочиям экспертных советов ВАК отнесено проведение экспертизы и дача Минобрнауки России и ВАК заключения по номенклатуре научных специальностей (пп. «к» п. 3). Таким образом, предложение предоставить организациям, получившим право самостоятельного присуждения ученых степеней, возможность разрабатывать и утверждать «перечни научных отраслей и специальностей» неизбежно повлечет изменение целого ряда нормативных правовых актов.

К номенклатуре научных специальностей «привязана» номенклатура направлений подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). В соответствии с п. 4 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ, принят Приказ Минобрнауки России от 17 октября 2016 г. № 1288 «Об установлении соответствия направлений подготовки высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, применяемых при реализации образовательных программ высшего образования, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или служебную информацию ограниченного распространения, направлений подготовки высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки

научно-педагогических кадров в адъюнктуре, применяемых при реализации образовательных программ высшего образования, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или служебную информацию ограниченного распространения, перечни которых утверждены приказом Министерства образования и науки РФ от 12 сентября 2013 г. № 1060, и направлений подготовки высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, направлений подготовки высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, перечни которых утверждены приказом Министерства образования и науки РФ от 12 сентября 2013 г. № 1061, научным специальностям, предусмотренным номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Министерства образования и науки РФ от 25 февраля 2009 г. № 59. При изменении номенклатуры научных специальностей необходимо устанавливать соответствие направлений подготовки в аспирантуре научным специальностям. Устанавливаемый организацией самостоятельно перечень научных отраслей и специальностей может не соответствовать номенклатуре направлений подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и, соответственно, повлечь нарушение прав соискателей.

Согласно Приказу Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 247 «Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня», прикрепление лица для сдачи кандидатских экзаменов осуществляется по направлению подготовки высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, соответствующему научной специальности, предусмотренной номенклатурой научных специальностей, утверждаемой Министерством образования и науки РФ, по которой подготавливается диссертация, допускается в организацию, имеющую государственную аккредитацию по соответствующей программе подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) (п. 5). Соискатель вправе прикрепиться для сдачи кандидатского экзамена и подготовки диссертации в любую организацию, имеющую государственную аккредитацию по соответствующей программе подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

В соответствии с Приказом Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 248 (в ред. от 18 декабря 2017 г.) «О Порядке и сроке прикрепления лиц для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» лицо прикрепляется для подготовки диссертации по научной специальности, предусмотренной номенклатурой научных специальностей, утверждаемой Министерством образования и науки РФ (п. 2). В личном заявлении лица, прикрепляемого для подготовки диссертации, указывается наименование научной специальности, по которой прикрепляющееся лицо предполагает осуществлять подготовку диссертации, и ее шифр в соответствии с номенклатурой.

Таким образом, лицо вправе подготовить диссертацию и сдать кандидатские экзамены в любой организации, соответствующей установленным требованиям. Вместе с тем соискатель также вправе реализовать свое право представить диссертацию к защите в любой диссертационный совет (п. 16 Постановления Правительства РФ «О порядке присуждения ученых степеней»). Следовательно, он имеет право обратиться и в организацию, которой предоставлено право самостоятельного присуждения ученых степеней. Однако, если в этой организации будут установлены специальности, отсутствующие в номенклатуре, права соискателей будут нарушены, и они будут поставлены в неравные условия с теми соискателями, для которых этими организациями будут установлены специальные перечни.

5. Выводы

В номенклатуру неоднократно вводились новые научные специальности, что сопровождалось разработкой экспертными советами и ВАК паспортов этих научных специальностей и было обусловлено потребностями страны в кадрах высшей научной квалификации по вводимой научной специальности (с учетом соответствующих запросов заинтересованных органов государственной власти). Новые специальности соотносились с направлениями подготовки в аспирантуре (адъюнктуре) по результатам независимого общественного обсуждения и проведения антикоррупционной экспертизы, сопровождалась разработкой программ подготовки в аспирантуре, направленность которой соответствует областям исследований этой научной специальности. Кроме того, учитывалось, что введение в номенклатуру новой научной специальности требовало выделения дополнительных контрольных цифр приема

по направлению подготовки в аспирантуре, соответствующему вводимой научной специальности, что, в свою очередь, требовало соответствующего финансово-экономического обоснования (в частности, оценки предполагаемой численности контингента аспирантов, обучающихся по соответствующим программам подготовки в аспирантуре, в том числе за счет средств федерального бюджета) и согласования с Минфином России и Минэкономразвития России.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о нецелесообразности предоставления организациям, получившим право самостоятельного присуждения ученых степеней, возможности разрабатывать и утверждать «перечни научных областей и специальностей», поскольку это повлечет нарушение действующего законодательства и нарушение прав соискателей ученых степеней.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мацкевич И.М. Новая номенклатура научных специальностей в сфере юриспруденции / И.М. Мацкевич, Н.А. Власенко // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 84–93.
2. Иванюк О.А. Модернизация номенклатуры специальностей научных работников в сфере юриспруденции / О.А. Иванюк, Е.Е. Рафалюк // Журнал российского права. – 2011. – № 6. – С. 124–129.
3. Якушев А.Н. Развитие отечественной номенклатуры специальностей научных работников в области юриспруденции: вызовы современности / А.Н. Якушев // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 4. – С. 11–16.
4. Муранов А.И. Об изменении номенклатуры специальностей научных работников применительно к адвокатуре: не надо так волноваться / А.И. Муранов // Адвокат. – 2009. – № 8. – С. 11–16.
5. Зайцева Л.А. О советах по защите докторских и кандидатских диссертаций / Л.А. Зайцева // Юридическое образование и наука. – 2009. – № 4. – С. 17–21.
6. Носов С.И. О некоторых проблемах юридического образования и аттестации научных кадров высшей квалификации / С.И. Носов // Юрист. – 2013. – № 14. – С. 37–41.
7. Баранов В.А. Принципы совершенствования законодательства в сфере аттестации научных кадров высшей квалификации / В.А. Баранов, А.И. Райлян // Образование и право. – 2011. – № 3 (19). – С. 36–46.
8. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: моногр. / под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. – М.: ИздСР, 2015. – 480 с.
9. Шаршунов В.А. Как подготовить и защитить диссертацию: история, опыт, методика и рекомендации / В.А. Шаршунов, Н.В. Гулько. – Минск: Технопринт, 2004. – 460 с.
10. Нарутто С.В. Нормативно-правовое закрепление Номенклатуры научных специальностей / С.В. Нарутто // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 2 (98). – С. 160–168. – DOI: 10.7256/1999-2807.2016.2.17695.
11. Грачева Е.Ю. Конкурентное право и Номенклатура специальностей научных работников по юридическим наукам / Е.Ю. Грачева, Н.А. Власенко // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 142–148. – DOI: 10.12737/art_2018_2_14.
12. Власенко Н.А. Об итогах работы комиссии по составлению номенклатуры научных специальностей по юриспруденции / Н.А. Власенко // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 2. – С. 7–12.
13. Аврутин Ю.Е. К вопросу о паспорте номенклатуры специальностей научных работников / Ю.Е. Аврутин // Юридическое образование и наука. – 2015. – № 4. – С. 29–31.
14. Петров С.М. К вопросу о реформировании системы аттестации научных и научно-педагогических кадров / С.М. Петров, Л.Ю. Грудцына // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 1. – С. 23–30.
15. Власенко Н.А. Проект паспорта номенклатуры научных специальностей по праву: подведены итоги / Н.А. Власенко, И.М. Мацкевич // Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 137–144.

REFERENCES

1. Matskevich I.M., Vlasenko N.A. New Nomenclature of Scientific Disciplines in the Field of Jurisprudence. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 8, pp. 84–93. (In Russ.).
2. Ivaniuk O.A., Rafaeliuk E.E. Modernization of Nomenclature of Reserch Fellow Specialties in the Field of Jurisprudence. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 6, pp. 124–129. (In Russ.).

3. Yakushev A.N. Development of Russian nomenclature of professions of scientific workers in the field of jurisprudence: contemporary challenges. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2013, no. 4, pp. 11–16. (In Russ.).
4. Muranov A.I. About change of the nomenclature of specialties of scientific workers in relation to advocacy: it is not necessary to worry. *Advokat*, 2009, no. 8, pp. 11–16. (In Russ.).
5. Zaitseva L.A. On councils on defense of doctorates and candidate dissertations. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2009, no. 4, pp. 17–21. (In Russ.).
6. Nosov S.I. On some problems of juridical education and assessment of scientific personnel of the higher qualification. *Yurist = Jurist*, 2013, no. 14, pp. 37–41. (In Russ.).
7. Baranov V.A., Raylyan A.I. Principles of perfection of the legislation in sphere of certification of scientific shots of the top skills. *Obrazovanie i pravo*, 2011, no. 3 (19), pp. 36–46. (In Russ.).
8. Putilo N.V., Volkova N.S. (ed.). *Educational legislation of Russia. A new milestone of development*, Monograph. Moscow, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Russian Federation Government Publ., 2015. 480 p. (In Russ.).
9. Sharshunov V.A., Gul'ko N.V. *How to prepare and defend a thesis: history, experience, methods and recommendations*. Minsk, Tekhnoprint Publ., 2004. 460 p. (In Russ.).
10. Narutto S.V. Legal confirmation of the nomenclature of scientific specialties. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2016, no. 2 (98), pp. 160–168. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.2.17695. (In Russ.).
11. Gracheva E.Yu., Vlasenko N.A. Competition Law and Nomenclature of Scientific Workers' Specialties in Law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 2, pp. 142–148. DOI: 10.12737/art_2018_2_14. (In Russ.).
12. Vlasenko N.A. On the results of work of the commission for preparation of nomenclature of scientific professions in jurisprudence. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2011, no. 2, pp. 7–12. (In Russ.).
13. Avrutin Yu.E. On the Official Description of the Nomenclature of Specialties of Scientific Workers. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2015, no. 4, pp. 29–31. (In Russ.).
14. Petrov S.M., Grudtsina L.Yu. On the issue of reform of the system of assessment of scientific and scientific-pedagogy personnel. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2013, no. 1, pp. 23–30. (In Russ.).
15. Vlasenko N.A. Matskevich I.M. Draft passport of the nomenclature of scientific specialties in law: summed up. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 8, pp. 137–144. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нарутто Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
SPIN-код: 6384-7799; AuthorID: 392890

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svetlana V. Narutto – Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 6384-7799; AuthorID: 392890

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Нарутто С.В. Номенклатура научных специальностей и новая модель государственной научной аттестации / С.В. Нарутто // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 24–32. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).24-32.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Narutto S.V. The nomenclature of scientific specialties and the new model of award of academic degrees: Russian experience. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 24–32. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).24-32. (In Russ.).

ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ (СОРАЗМЕРНОСТИ) КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

А.В. Никитина

Хабаровский государственный университет экономики и права, г. Хабаровск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

02 сентября 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 декабря 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Анализируется принцип пропорциональности (соразмерности), применяемый зарубежными конституционными судами и Европейским судом по правам человека при рассмотрении дел о ликвидации (запрете) политических партий. Делается вывод о несоответствии российского законодательства и судебной практики рассмотренным демократическим стандартам, формулируются предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова

Принцип соразмерности, тест на пропорциональность, политическая партия, конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, конституционный суд, конституционно-правовой спор, конфликт конституционных ценностей, право на объединение

PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF CONSTITUTIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF POLITICAL PARTIES

Anna V. Nikitina

Khabarovsk State University of Economics and Law, Khabarovsk, Russia

Article info

Received – 2018 September 02

Accepted – 2018 December 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Principle of proportionality, balancing test, political party, constitutional legal responsibility, constitutional delict, Constitutional Court, constitutional legal dispute, conflict of constitutional values, right to association

The subject. The object of research is a principle of proportionality – first as the constitutional principle allowing resolve the conflict arising during the liquidation of political party. This conflict exists between the equally protected constitutional values – freedom of association, democracy, on the one hand, and a need of protection of national interests, national security, the rights and freedoms of the citizens – on another hand. Proportionality is also cross-sectoral principle of legal responsibility guaranteeing justice at constitutional-legal responsibility cases and proportionality of the constitutional legal sanction to the constitutional delict, circumstances, the reasons and conditions of its commission.

The purpose of the study is to highlight the constitutional principles, concerning the prohibition or dissolution of a political party according to European democratic standards and to refute or confirm the hypothesis that they are not effectively reflected in Russian legislation and law enforcement practice.

Methodology. As the main method of this research the author chose the method of legal comparison which allowed carry out the comparative analysis of practice of the foreign constitutional courts, the European Court of Human Rights on the questions raised in the work. Also traditional methods of knowledge of legal matter – the analysis, synthesis, deduction, induction and a formal legal analysis were used.

The main results of research and a field of their application. Liquidation of political party must be a consequence only of serious constitutional offenses or crimes committed by its members acting on behalf of political party. Organizational violations (a lack of number or regional offices of political party, late submission of the updated data necessary for modify-

cation of the Unified State Register of the Legal Entities) can't be the basis for the compulsory termination of activity of the political party. The courts have to be guided by the principle of proportionality when they consider cases about liquidation of political parties. The judges must give an assessment if a liquidation of political party proportional to the constitutional offenses committed by it and whether liquidation is strictly necessary for protection of the bases of the constitutional system, morality, health, the rights and legitimate interests of the people, defense of the country, national security or public order.

Conclusions. Constitutional principles, concerning the prohibition or dissolution of a political party according to European democratic standards are not effectively reflected in Russian legislation and law enforcement practice. It is necessary to recognize and reflect exclusive character of such enforcement measure as a liquidation of political party in the legislation. It demands a change of the bases for liquidation.

1. Введение

Принцип пропорциональности (соразмерности), вытекающий из принципа верховенства права и имеющий конституционную природу, является сегодня одним из ключевых инструментов разрешения конституционно-правовых споров. Сложившийся под влиянием практики Европейского суда по правам человека, данный принцип или его аналоги (взвешивание, балансирование) используется органами судебного конституционного контроля многих зарубежных государств. В Соединенных Штатах Америки, Европе, Израиле, Канаде, Индии, Южно-Африканской Республике, Японии «и повсюду в мире суды обращаются к взвешиванию как к надлежащему методу разрешения споров по вопросам прав человека» [1, р. 468]. Указанный принцип позволяет определить, являются ли предпринимаемые органами публичной власти меры, ограничивающие права человека, необходимыми, пропорциональными, соразмерными и соответствующими тем целям, для достижения которых они применяются [2, с. 65]. Таким образом, тест на пропорциональность используется прежде всего как основной метод судебной оценки степени нарушений прав человека [3; 4].

В то же время практика многих конституционных судов демонстрирует применение принципа пропорциональности при разрешении не только конституционно-правовых споров между государством и личностью, но и иных конституционно-правовых конфликтов. Например, в Германии данный принцип «регулирует организацию государства, отношения между Федерацией и ее членами, а также между государством и местными сообществами». В Бельгии принцип пропорциональности играет значительную роль при разрешении споров между федерацией и ее субъектами [5, с. 47, 49]. Разрешение споров о компетенции также может быть основано на применении данного принципа: «Когда органы

государства имеют конкурирующие полномочия, пределы которых не обозначены четко, и вышестоящие органы власти не могут решить эту проблему, тогда конфликт должен разрешать суд, и принцип пропорциональности вновь вступает в действие» [6, р. 947]. Разрешая дела о конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти, конституционные суды определяют, насколько роспуск, отрешение от должности или лишение депутатского мандата соразмерны совершенному конституционному деликту [7, с. 79]. Таким образом, «идет ли речь о конфликте между государством и гражданином, или между двумя гражданами, или даже государственными органами, попытка разрешить эти конфликты... начинается... со сравнения, взвешивания и балансирования конфликтующих интересов или прав» [8, с. 59]. В связи с этим уместно согласиться с мнением Дэвида М. Бетти, что «пропорциональность является универсальным критерием конституционности» [9, р. 162].

2. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности политических партий: практика зарубежных конституционных судов

Учитывая важную роль политических партий в функционировании современных демократических государств в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, конституционные суды активно используют принцип пропорциональности (или его аналоги) при разрешении дел, связанных с ликвидацией (запретом, роспуском) политических партий, поскольку, во-первых, он позволяет разрешить конфликт между равно защищаемыми конституционными ценностями – свободой объединения, демократией, с одной стороны, и необходимостью защиты национальных интересов, безопасности государства, прав и свобод

граждан – с другой, а во-вторых, недобровольное прекращение деятельности политической партии является конституционно-правовой санкцией, которая должна быть соразмерна конституционному правонарушению (деликту). «Соразмерность наказания совершенному правонарушению рассматривается как необходимое условие его справедливости» [10, с. 502]. В этом смысле соразмерность и пропорциональность, рассматриваемые как синонимы, «означают соответствие наказания обстоятельствам, причинам и условиям совершенного правонарушения» [11, с. 106]. В результате не любое нарушение правовой нормы со стороны политической партии должно непременно влечь за собой ее ликвидацию, запрет или роспуск, что получает отражение в практике конституционных судов зарубежных государств.

Так, пользуясь своим полномочием осуществлять роспуск политических партий, если их цели и деятельность противоречат фундаментальному демократическому порядку (ч. 4 ст. 8 Конституции Республики Корея), Конституционный Суд Республики Корея 19 декабря 2014 г. принял решение о неконституционности Единой прогрессивной партии, использовав тест на пропорциональность (*balancing test*).

Оговаривая важную роль политических партий в качестве посредников между государством и его гражданами, а также их свободное создание и функционирование, Конституционный Суд Республики Корея тем не менее придерживается общепринятой идеи о возможности вмешательства государства в их деятельность, подчеркивая, однако, что роспуск политических партий в судебном порядке должен осуществляться на чрезвычайно строгой и ограниченной основе для обеспечения того, чтобы эта система не использовалась в качестве средства подавления политической критики: «До тех пор пока политическая партия признает основной демократический порядок, она должна иметь возможность свободно выражать различные мнения относительно деталей этого основного демократического порядка, предписанного нынешней Конституцией. Политическая партия может свободно следовать разнообразной идеологии, которую она считает правильной (от либеральной демократии до коммунизма). Поэтому политическая партия не должна считаться неконституционной только из-за своей пропаганды, если ее цели или деятельность не нарушают существа основного демократического порядка. В то же время когда какая-либо политическая партия полностью отвергает демократический и свободный политический процесс, отрицает основополагающие принципы де-

мократии и стремится к установлению тоталитарного режима посредством насильственного, деспотичного или произвольного правления, возникает опасность того, что такая политическая партия может обрести власть и разрушить фундаментальные основы демократии». Не любой мелкий деликт может быть отнесен к нарушению основного демократического порядка (указанного в ч. 4 ст. 8 Конституции Республики Корея), когда цели или деятельность политической партии представляют особую опасность основам демократического строя корейского общества, до такой степени, чтобы требовать введения ограничений на существование политической партии – иного обязательного элемента демократического общества.

Поскольку недобровольный роспуск политической партии в судебном порядке является одним из основных ограничений свободы деятельности политической партии, Конституционный Суд Республики Корея при принятии таких решений должен руководствоваться принципом пропорциональности в соответствии с п. 2 ст. 37 Конституции. Решение о роспуске политической партии может быть конституционно оправданным только в том случае, когда нет иной альтернативы, когда социальная выгода от решения о роспуске превышает ущерб, причиненный решением, ограничивающим свободу политической партии.

Используя тест на пропорциональность, Конституционный Суд пришел к выводу о социальной потребности в роспуске Единой прогрессивной партии и лишении ее членов мест в Национальном Собрании, обосновав это тем, что цели и деятельность Единой прогрессивной партии являлись существенно неконституционными. Конечная цель партии – реализовать северокорейский социализм на основе политической линии классовой доктрины и идей диктатуры народной демократии, что при обстоятельствах конфронтации Южной Кореи с Северной может быть расценено как нарушение фундаментального демократического порядка. При этом для достижения этой цели партия намеревалась использовать незаконные, полулегальные и насильственные средства и не исключала захвата власти через всенародное восстание. Таким образом, партией не исключалось принятие решений, направленных на ликвидацию, свержение основного демократического порядка Республики Корея, установленного в соответствии с Конституцией. В связи с этим, по мнению Конституционного Суда Республики Корея, выгода от роспуска политической партии – защита суверенитета, основных прав, многопартийной си-

стемы и системы разделения властей, на которые посягала Единая прогрессивная партия, – значительно превышает необходимость защиты политической свободы распускаемой партии¹. «Даже при применении принципа соразмерности суд не имел иного выбора, кроме как принять решение о роспуске партии и о лишении ее членов мест в Национальном Собрании» [12, с. 106].

Аналогичным полномочием обладают и многие европейские конституционные суды, например Конституционный Суд Федеративной Республики Германия. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Конституции ФРГ партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германия, антиконституционны. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный Конституционный Суд, который при разрешении данной категории дел выработал позицию о том, что принцип пропорциональности (соразмерности) не применим при рассмотрении дел о запрете политических партий. Достаточно, чтобы были соблюдены критерии неконституционности политической партии, указанные в Конституции (дело о запрете Национал-демократической партии Германии²).

Между тем, толкуя указанные критерии, Конституционный Суд ФРГ прежде всего стоит на защите свободы политических объединений как одного из основополагающих принципов демократии, используя роспуск политической партии в качестве исключительной меры, предлагая для обоснования неконституционности политической партии по сути те же критерии, что и Конституционный Суд Республики Корея.

Цель ст. 21 Конституции ФРГ состоит в том, чтобы добиться согласования между принципом терпимости (нейтральности) государства ко всем политическим взглядам и приверженностью определенным незыблемым фундаментальным ценностям государственного устройства. Соответственно, запрещение политической партии является серьезным вмешательством в свободу формирования политической воли и свободу политических партий и со-

гласно ч. 1 ст. 21 Конституции может быть оправдано только при определенных условиях; согласно ч. 2 ст. 21 – как «исключительная норма, ограничивающая демократию», – должна применяться сдержанно. По этой причине требуется ограничительное толкование отдельных составляющих элементов этого положения, которое учитывает взаимосвязь между нормами и исключениями в отношении свободы политических партий. Ограничительное толкование ст. 21 также должно учитывать тот факт, что правовым последствием запрещения политической партии, вытекающим из установления ее неконституционности, является ее роспуск.

По мнению Конституционного Суда ФРГ, политическая партия, которая отвергает и борется против одного из центральных принципов свободного демократического строя (человеческое достоинство, демократия, верховенство права), не может избежать запрета, заявляя о своей приверженности другим принципам. Вместе с тем запрещение политической партии не должно представлять собой запрет определенных взглядов или идеологии.

Для того чтобы запретить политическую партию, недостаточно, чтобы ее цели были направлены против основ свободного демократического строя, необходимо, чтобы ее действия были равнозначны борьбе со свободным демократическим строем. Это предполагает систематические действия в смысле квалифицированной подготовки к подрыву или отмене основ свободного демократического строя или созданию угрозы существованию Федеративной Республики Германия. Необходимо, чтобы политическая партия постоянно работала над реализацией политической концепции, противоречащей основам свободного демократического строя.

Возможность достижения подобных целей должна определяться на основе общей оценки (число членов политической партии, организационная структура, степень мобилизации, агитация, возможности и финансовое положение), а также оценки ее влияния в обществе (результаты выборов, публикации, союзы и сторонники, представительство в государственных учреждениях и представительных органах, средства, стратегии и меры) и всех других

¹ Dissolution of the Unified Progressive Party, Case No. 2013Hun-Da1 (Dec 19, 2014) // Decisions of the Korean Constitutional Court (2016). The Constitutional Court of Korea, 2016. URL: [http://library.court.go.kr/site/conlaw/download/case_publications/decision\(2015\)_2013Hun-Da1.pdf](http://library.court.go.kr/site/conlaw/download/case_publications/decision(2015)_2013Hun-Da1.pdf) (дата обращения: 17.05.2018).

² BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 – 2 BvB 1/13. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.html (дата обращения: 24.07.2018).

факторов и обстоятельств, из которых следует, что цели, преследуемые политической партией, будут реализованы.

Если политическая партия действует на систематической основе в смысле квалифицированной подготовки к подрыву или упразднению основ свободного демократического строя и если имеются конкретные и веские признаки, указывающие на возможность того, что эта акция может увенчаться успехом, то это отвечает требованиям, установленным Европейским судом по правам человека в отношении необходимости запрещения политической партии в целях защиты демократического общества в соответствии с ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

При этом наличие настоящей социальной необходимости запретить политическую партию должно определяться на основе анализа конкретных обстоятельств и учитывать конкретные национальные особенности. Поэтому в связи со ст. 21 Конституции ФРГ необходимо учитывать, что это положение прежде всего основано на историческом опыте возникновения нацистской партии в Веймарской Республике и усилиях по предотвращению повторения таких инцидентов посредством раннего вмешательства против тоталитарных политических партий.

Сходство той или иной партии по своему характеру с национал-социализмом свидетельствует о том, что эта политическая партия преследует цели, наносящие ущерб основам свободного демократического строя.

На основе анализа программы и конкретных действий сторонников Национал-демократической партии Германии Конституционный Суд пришел к выводу, что партия не уважает основополагающие принципы, которые необходимы для свободного демократического конституционного государства. Ее цели и поведение приверженцев не уважают человеческое достоинство и принцип демократии, отображают элементы, сходные по характеру с историческим национал-социализмом. Политическая концепция партии выступает за отмену основ свободного демократического строя.

В частности, партия проповедует нацизм, полагая, что высшей целью немецкой политики является сохранение немецкой нации, определяемой происхождением, языком, историческим опытом и ценностями. В принципе, иностранцы и натурализованные немцы не должны, как утверждается, иметь право оставаться в Германии, они обязаны возвращаться в

свои родные страны. Следует прекратить строительство религиозных сооружений конфессий, не традиционных для Германии; следует отменить основополагающее право на убежище. Партия исключает совместное обучение немецких и иностранных школьников. В целом программа партии выступает за обесценивание правового статуса, практически равное полному лишению прав всех тех, кто не принадлежит к этнически определяемым немцам. Партия выступает за депортацию миллионов неэтнических немцев. Указанные идеи были отражены в брошюрах, публикациях в печатных СМИ и Интернете, в политических призывах и высказываниях представителей партии на выборах в региональные парламенты. Из подобных утверждений вытекает неуважение партии и к принципу демократии, поскольку исключает равный доступ всех граждан к формированию политической воли. Члены партии также открыто высказывались против представительной демократии. Как четко указывается в ее партийной программе, партия выступает за замену существующей политической системы «национальным государством», в связи с чем полагает необходимым вернуться к концепции германского Рейха: «Рейх – наша цель, Национал-демократическая партия – наш путь». Избранная партией концепция, ее принципиально антисемитская позиция, пренебрежение существующим демократическим строем, провозглашенная идентификация с ведущими деятелями Национал-социалистической немецкой рабочей партии, использование лексики, текстов, песен и символов, а также высказываний в отношении истории свидетельствуют о явных параллелях с национал-социализмом. В совокупности это подтверждает неуважение ответчика к основам свободного демократического строя.

Однако, несмотря на то, что партия выступает за подобные цели и систематически действует для их достижения, отсутствуют какие-либо конкретные и весомые признаки, свидетельствующие даже о возможности того, что эти усилия могут быть успешными. В частности, в партии состоит около 6000 членов, партия представлена в Европейском парламенте одним членом, она не имеет членов ни в Бундестаге, ни в каком-либо парламенте земли. За более чем пять десятилетий своего существования партия не смогла получить постоянного представительства ни в одном парламенте земли. Нет никаких признаков, что это изменится в будущем. Кроме того, другие политические партии, представленные в парламентах, до сих пор не были готовы вступить в коалиции или даже в разовое сотрудничество с данной

партией. На муниципальном уровне мандаты партии составляют всего одну тысячную от общего числа в более чем 200 000 мест. В настоящее время парламентское большинство, позволяющее партии навязать свою политическую концепцию, не достижимо ни путем выборов, ни путем формирования коалиций. Нет достаточно веских оснований полагать, что ей удастся достичь своих антиконституционных целей. Совершение отдельными представителями партии уголовно наказуемых деяний не может быть расценено как деятельность партии в целом. Таким деяниям необходимо противодействовать с помощью превентивного полицейского законодательства и репрессивного уголовного права в целях эффективной защиты свободы формирования политической воли. На основании этого Конституционный Суд ФРГ принял решение об отказе в удовлетворении требования о роспуске политической партии.

3. Принципы, касающиеся запрета или роспуска политической партии: европейские демократические стандарты

Как следует из решения Конституционного Суда ФРГ, в целом он, не придерживаясь принципа пропорциональности, опирается на практику Европейского суда по правам человека, который последовательно проводит в жизнь идею об исключительном характере принудительной ликвидации политической партии и необходимости учета принципа соразмерности в таких делах. По мнению Европейского суда по правам человека, учитывая далеко идущие последствия, вызванные запретом политической партии как для самой партии, так и для демократии в целом, подобный запрет возможен, если партия преследует цели, которые несовместимы с основополагающими принципами демократии и защиты прав человека, или если средства, используемые политической партией, являются незаконными и недемократическими, в частности, если она побуждает к насилию или призывает к применению силы. Хотя политическая партия действительно может содействовать изменению законодательства или правовых и конституционных структур государства, она должна использовать для этого законные и демократические средства, а предлагаемые изменения, со своей стороны, также должны быть совместимы с основополагающими демократическими принципами³.

С учетом ключевой роли, которую играют политические партии в надлежащем функционировании демократии, лишь убедительные и неопровержимые основания могут оправдать ограничения свободы объединения таких партий. Необходимы очень серьезные причины, обосновывающие столь резкую меру, как ликвидация политической партии, чтобы ее можно было признать соразмерной преследуемой законной цели; ее применение является оправданным только в наиболее серьезных делах. Санкции, включая ликвидацию в наиболее серьезных случаях, могут применяться к тем политическим партиям, которые используют незаконные или недемократические методы, призывают к насилию или отстаивают политику, нацеленную на уничтожение демократии и умаление прав и свобод, присущих демократии⁴.

Общепризнанная европейская практика, отраженная в Положении о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах 1999 г., принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), устанавливает, что запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии проповедуют насилие или используют насилие в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым подрывая права и свободы, гарантируемые конституцией. Сам по себе тот факт, что некая партия добивается мирных перемен в конституции страны, не может служить достаточным основанием для ее запрета или роспуска. Правовые меры, направленные на запрещение или же предусмотренный законом насильственный роспуск политических партий, должны быть результатом судебного заключения о неконституционности этих партий. Любые такие меры должны основываться на достаточных доказательствах того, что партия в целом, а не только ее отдельные члены, преследует политические цели, используя или готовясь использовать средства, противоречащие конституции. Учитывая важную роль политических партий в функционировании плюралистической демократии, Венецианская комиссия подчеркивает значимость трех основных принципов, касающихся запрещения или роспуска политических партий: 1) исключительный характер запрета или роспуска; 2) со-

³ Case of Refah Partisi (the Welfare party) and others v. Turkey: Judgment of European Court of Human Rights, 13 February 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183610> (дата обращения: 01.08.2018).

⁴ Постановление ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации» от 12 апреля 2011 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

размерность роспуска или запрета преследуемой законной цели; 3) процессуальные гарантии: порядок запрещения или роспуска политической партии должен гарантировать соблюдение принципов честности, законности и открытости⁵.

К сожалению, стоит отметить, что в российском законодательстве и, следовательно, в судебной практике реализован иной подход.

4. Основания ликвидации политических партий: проблемы российского законодательства и судебной практики

В связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также запретом деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, Пленум Верховного Суда РФ, следуя правовым позициям Конституционного Суда РФ, разъяснил, что при рассмотрении данных категорий дел следует исходить из того, что любое ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально значимую цель (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечение обороны страны, безопасности государства и общественного порядка), являться необходимым в демократическом обществе (соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социально значимой цели)⁶. Однако, каким образом применяются данные принципы (в частности, принцип пропорциональности), в указанных делах Верховным Судом РФ не разъяснено.

В связи с этим большая часть российских судебных решений о ликвидации политических партий

связана с организационными нарушениями: отсутствием необходимого количества региональных отделений (не менее чем в половине субъектов Российской Федерации)⁷, неоднократным непредставлением в установленный срок документов, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ, неоднократным непредставлением в Министерство юстиции РФ требуемой законом информации о деятельности политической партии⁸. Необходимо отметить, что несоблюдение требований к минимальной численности членов политической партии и минимальному количеству региональных отделений, установленные российским законодательством, являлись предметом оценки Европейского суда по правам человека в деле «Республиканская партия России против России» 2011 г., который признал ликвидацию партии по этой причине не соответствующей Конвенции, в частности несоразмерной законным целям ограничения права на объединение. В тех случаях, когда в действиях политической партии было обнаружено наличие признаков экстремизма, российский суд, ликвидируя политическую партию, также не выяснял, является ли данная мера необходимой в демократическом обществе, является ли она пропорциональной (соразмерной) конституционно значимой цели ограничения свободы объединения⁹.

5. Предложения по совершенствованию российского законодательства и судебной практики

Учет законодательства и практики зарубежных стран и прогрессивного европейского опыта приводит к мысли о необходимости совершенствования российского законодательства в части разрешения споров о запрете политических партий.

Во-первых, необходимо признать и отразить в законодательстве исключительный характер такой меры, как ликвидация политической партии. Это требует изменения оснований для ликвидации. Необходимо, чтобы такая мера была последствием

⁵ Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах: принято Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) на 41-м пленарном заседании (10–11 декабря 1999 г.). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-rus) (дата обращения: 01.08.2018).

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» // Российская газета. 2017. 9 января.

⁷ Решение Верховного Суда РФ от 10 мая 2018 г. № АКПИ18-435 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика»; Решение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. по делу № АКПИ17-1000 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

⁸ Решение Верховного Суда РФ от 21 ноября 2017 г. № АКПИ17-942 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика»; Решение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № АКПИ17-915 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № АПЛ16-480 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

только серьезных конституционных правонарушений, в частности, таких действий, которые прямо запрещены Конституцией РФ (например, направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни) или уголовно наказуемых деяний, совершенных ее членами, действующими от имени политической партии (например, действий, направленных на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции РФ, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, действия, направленные на возбуждение ненависти и вражды, и т. д.) [13, с. 62]. Следует признать, что организационные нарушения (недостаток численности или количества региональных отделений политической партии) или нарушения, которые вполне могут быть признаны основанием административной ответственности (например, непредставление политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ), не могут иметь те же последствия, что и серьезные конституционные правонарушения. В научной литературе по этому поводу высказывается позиция о том, что «следовало бы разграничить ликвидацию партии как меру конституционно-правовой ответственности, когда партия совершает действия, противоречащие требованиям закона (например, призывает к насильственному захвату власти, пропаганде идей расовой или национальной исключительности), и ликвидацию (можно назвать это аннулированием регистрации партии) по формальным основаниям...» [14, с. 265]. Похожую позицию высказывает Р.Ю. Хертуев с той лишь разницей, что предлагает заменить принудительную ликвидацию партии в качестве меры конституционно-правовой ответственности ее запретом [15, с. 65].

Во-вторых, при рассмотрении дел о ликвидации политических партий суды должны руководствоваться принципом пропорциональности, каждый раз давая оценку тому, насколько ликвидация политической партии соразмерна совершенным ею конституционным правонарушениям, и является ли она строго необходимой для защиты основ консти-

туционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны, безопасности государства или общественного порядка.

Всё это неизбежно ставит вопрос о возможности разрешения споров о ликвидации политических партий Конституционным Судом РФ. Подобное предложение не является новым в науке конституционного права. А.М. Моисеев, отмечая «особую роль политических партий в современном обществе и государстве, строгие требования к получению статуса политической партии», делает вывод, что и «процедура ликвидации политических партий должна отличаться от процедуры ликвидации иных общественных объединений» [16, с. 11]. С.Э. Несмеянова полагает, что в случае «противоконституционной деятельности вопрос о возможности дальнейшего существования самой политической партии должен решаться Конституционным Судом РФ» [17, с. 28]. Аналогичного мнения придерживается и судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, ссылаясь на основные законы Армении, Турции, ФРГ в качестве правовой основы соответствующих полномочий конституционных судов [18, с. 17–18]. О.В. Мильчакова считает заслуживающим внимания опыт стран бывшей Югославии «в части наделения органа судебного конституционного контроля полномочиями по запрету деятельности политических партий, если их программа или действия носят антиконституционный характер. Подобные полномочия имелись у российского Конституционного Суда до 1994 г., а в условиях нынешней либерализации законодательства о создании и деятельности политических партий данный вопрос может иметь актуальность» [19, с. 194]. Соглашаясь с подобным предложением, необходимо отметить, что в ряде своих решений Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой «из статей 118, 120 и 125–128 Конституции РФ, определяющих в том числе объем судебного конституционного контроля, вытекает требование о разрешении в порядке конституционного судопроизводства всех споров, являющихся по своей юридической природе и значению конституционными»¹⁰. Как было продемонстрировано выше, вопрос о ликвидации (запрете, роспуске) политических партий по своей правовой природе относится к числу конституционных и должен, по

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в

связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 14. Ст. 1741.

нашему мнению, решаться именно Конституционным Судом РФ [20, с. 306].

6. Вывод

Сформулированные в статье предложения по совершенствованию российского законодательства и судебной практики по делам о ликвидации политиче-

ских партий, по мнению автора, призваны отразить конституционно-правовой характер рассматриваемой категории споров, а также создать более прочные гарантии для политических партий, действующих в пределах конституционных предписаний.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? / S. Tsakyrakis // *International Journal of Constitutional Law*. – 2009. – Vol. 7, no. 3. – P. 468–493.
2. Варламова Н.В. Принцип пропорциональности в современной конституционно-правовой доктрине и практике / Н.В. Варламова // *Современный конституционализм: Теория, доктрина и практика: сб. науч. тр. / отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова*. – М.: Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН, 2013. – С. 65–76.
3. Stone Sweet A. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism / A. Stone Sweet, J. Mathews // *Columbia Journal of Transnational Law*. – 2008. – Vol. 47, no. 1. – P. 72–164.
4. Barak A. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations / A. Barak. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 666 p. – DOI: 10.1017/cbo9781139035293.
5. Толстых В.Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности / В.Л. Толстых // *Российское правосудие*. – 2009. – № 12. – С. 47–56.
6. Aleinikoff T.A. Constitutional Law in the Age of Balancing / T.A. Aleinikoff // *Yale Law Journal*. – 1987. – Vol. 96, no. 5. – P. 943–1005.
7. Никитина А.В. Импичмент Президента: конституционное законодательство и практика Конституционного Суда Республики Корея / А.В. Никитина // *Конституционное и муниципальное право*. – 2017. – № 11. – С. 77–80.
8. Шлинк Б. Пропорциональность: к проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей / Б. Шлинк // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2012. – № 2. – С. 56–76.
9. Beatty D.M. The Ultimate Rule of Law / D.M. Beatty. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2004. – 193 p.
10. Бажанов А.А. Соразмерность как условие справедливости санкции / А.А. Бажанов // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. – 2017. – Т. 21, № 4. – С. 486–507. – DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507.
11. Нудненко П.В. Принципы справедливости и равенства в сфере административной ответственности / П.В. Нудненко // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*. – 2014. – Т. 4. – Вып. 1. – Ч. 1. – С. 105–110.
12. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience / Cho Yongho // *Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии*. – 2015. – № 3. – С. 103–108.
13. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры о ликвидации политических партий: опыт сравнительно-правового исследования / А.В. Никитина // *Современное общество и право*. – 2017. – № 2. – С. 56–64.
14. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А.А. Кондрашев. – М.: Юрист, 2006. – 345 с.
15. Хертуев Р.Ю. Принудительная ликвидация как мера конституционно-правовой ответственности политических партий / Р.Ю. Хертуев // *Академический юридический журнал*. – 2010. – № 3. – С. 61–66.
16. Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты: дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Моисеев. – М., 2008. – 180 с.
17. Немеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.Э. Немеянова. – Екатеринбург, 2004. – 50 с.
18. Бондарь Н. Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности / Н. Бондарь // *Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии*. – 2009. – Вып. № 2. – С. 7–51.

19. Мильчакова О.В. Судебный конституционный контроль деятельности политических партий / О.В. Мильчакова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 2. – С. 188–194. – DOI: 10.7256/1994-1471.2014.2.10473.

20. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры: моногр. / А.В. Никитина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 320 с.

REFERENCES

1. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, 2009, vol. 7, no. 3, pp. 468–493.
2. Varlamova N.V. The principle of proportionality in modern constitutional-legal doctrine and practice, in: Alferova E.V., Umnova I.A. (eds.). *Sovremennyy konstitutsionalizm: Teoriya, doktrina i praktika*, collection of proceedings. Moscow, Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences Publ., 2013, pp. 65–76. (In Russ.).
3. Stone Sweet A., Mathews J. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, vol. 47, no. 1, pp. 72–164.
4. Barak A. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 666 p. DOI: 10.1017/cbo9781139035293.
5. Tolstyh V.L. Constitutional Justice and Pro Rata Principle. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2009, no. 12, pp. 47–56. (In Russ.).
6. Aleinikoff T.A. Constitutional Law in the Age of Balancing. *Yale Law Journal*, 1987, vol. 96, no. 5, pp. 943–1005.
7. Nikitina A.V. Presidential Impeachment: Constitutional Legislation and Practice of the Constitutional Court of the Republic of Korea. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 77–80. (In Russ.).
8. Schlink B. Proportionality. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2, pp. 56–76. (In Russ.).
9. Beatty D.M. *The Ultimate Rule of Law*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2004. 193 + xvii p.
10. Bazhanov A.A. Proportionality as a condition of sanction's justice. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2017, vol. 21, no. 4, pp. 486–507. DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507. (In Russ.).
11. Nudnenko P.V. The Principles of Justice and Equality in the Area of Administrative Responsibility. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2014, vol. 4, no. 1, pt. 1, pp. 105–110. (In Russ.).
12. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience. *Konstitutsionnoe pravosudie: Vestnik Konferentsii organov konstitutsionnogo kontrolya stran novoi demokratii*, 2015, no. 3, pp. 103–108.
13. Nikitina A.V. Constitutional-legal disputes about the dissolution of political parties: comparative legal research. *Sovremennoe obshchestvo i pravo = Modern society and law*, 2017, no. 2, pp. 56–64. (In Russ.).
14. Kondrashev A.A. *The constitutional-legal responsibility in the Russian Federation: theory and practice*. Moscow, Yurist Publ., 2006. 345 p. (In Russ.).
15. Khertuev R. Compulsory winding-up as a measure of constitutional liability for political parties. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2010, no. 3, pp. 61–66. (In Russ.).
16. Moiseev A.M. *Constitutional right of citizens to association into political parties and judicial practice of its protection*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 180 p. (In Russ.).
17. Nesmeyanova S.E. *Theoretical-legal research of constitutional judicial control in the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2004. 50 p. (In Russ.).
18. Bondar' N. Constitutional justice as a factor of formation of political multi-parties. *Konstitutsionnoe pravosudie: Vestnik Konferentsii organov konstitutsionnogo kontrolya stran novoi demokratii*, 2009, vol. 2, pp. 7–51. (In Russ.).

19. Milchakova O.V. Judicial constitutional control over the activities of political parties. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 2, pp. 188–194. DOI: 10.7256/1994-1471.2014.2.10473. (In Russ.).

20. Nikitina A.V. *Constitutional-legal disputes*, Monograph. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2018. 320 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Никитина Анна Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и финансового права

Хабаровский государственный университет экономики и права

680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134

e-mail: A_Nikitina@inbox.ru

SPIN-код: 8657-1647; AuthorID: 395573

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna V. Nikitina – PhD in Law, Associate Professor, Head, Department of Constitutional, Administrative and Financial Law

Khabarovsk State University of Economics and Law

134, Tikhookeanskaya ul., Khabarovsk, 680042, Russia

e-mail: A_Nikitina@inbox.ru

RSCI SPIN-code: 8657-1647; AuthorID: 395573

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Никитина А.В. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности политических партий / А.В. Никитина // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 33–43. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).33-43.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Nikitina A.V. Principle of proportionality of constitutional legal responsibility of political parties. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 33–43. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).33-43. (In Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

С.В. Иванов

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

11 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Государственное единство, территориальная целостность, единое экономическое пространство

Рассматривается ряд проблем юридического регулирования и правоприменительной практики в области конституционно-правового обеспечения государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации в социально-экономическом аспекте. Делается вывод о недостатке конституционного регулирования базовых начал социально-экономической политики Российской Федерации, в частности, об отсутствии принципа выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ отечественного конституционного строя и необходимых конституционных механизмов обеспечения этого принципа. Решение стратегической задачи повышения уровня социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации должно служить цели последовательной реализации данного принципа.

CONSTITUTIONAL LEGAL SUPPORT OF THE MODERN RUSSIA'S STATE UNITY AND TERRITORIAL INTEGRITY (SOCIO-ECONOMIC ASPECT)

Svyatoslav V. Ivanov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 December 11

Accepted – 2018 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

State unity, territorial integrity, common economic space

The subject. The article is devoted to the analysis of the socio-economic aspect of public authorities' activities with regard to constitutional legal support of the state unity and territorial integrity of the Russian Federation.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis on the shortage of constitutional regulation of socio-economic policy of modern Russia in the context of ensuring its state unity and territorial integrity.

The methodological basis of the study includes general-scientific methods (analysis and synthesis, system-structural approach) as well as academic methods (formal-legal method, method of interpretation of legal acts).

Results, scope. The socio-economic aspect of the constitutional legal support of state unity and territorial integrity of Russia implies consistent provision of a decent standard of living throughout the country, as well as strengthening economic ties between the subjects of the Russian Federation as one of the key factors in preserving the territorial integrity of Russia. In this regard, the constitutional legal support of the unity of the economic space of the Russian Federation, the alignment of the level of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation are of particular importance.

Conclusions. The consistent implementation of the constitutional legal guarantees is accompanied by a number of problems identified in the law enforcement practice of the Federal bodies of state power. It seems that it is necessary to expand the range of entities entitled to initiate the procedure of dismissal of the Chairman of the Central Bank of the Russian Federation. It is required in the long term to consolidate the principle of alignment of socio-economic development of subjects of the Russian Federation among the foundations of the constitutional system. Finally, it seems that there is a need for a more thorough constitutional settlement of the General principles of taxation and fees, budget regulation in Russia.

1. Введение

Действующая Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г.¹ (далее – Стратегия-2030) среди задач по реализации сбалансированного пространственного и регионального развития России, укрепления единства ее экономического пространства указывает приоритетное развитие экономического потенциала отдельных регионов – Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области (пп. 5 п. 20). В связи с этим актуализируется проблематика влияния социально-экономической государственной политики, выражающейся в нормотворческой и правоприменительной деятельности конституционно-правовой природы, на государственное единство и территориальную целостность Российской Федерации.

Социально-экономический аспект конституционно-правового обеспечения государственного единства России и ее территориальной целостности имеет ключевое значение. Во-первых, единство многонационального народа Российской Федерации как одна из составляющих государственного единства немыслимо без обеспечения возможности всех российских граждан реализовать гарантированные Конституцией РФ основные права и свободы, что достижимо лишь при обеспечении достойного уровня жизни на всей территории страны. Стоит отметить, что на важности обеспечения единства народа и сплоченности российского общества Президент РФ делал акцент в послании Федеральному Собранию РФ 2018 г.² Во-вторых, между субъектами Российской Федерации имеются экономические связи, являющиеся по своей природе самыми прочными [1, с. 38] и нуждающиеся в конституционно-правовом обеспечении для недопущения нарушения государственного единства России. В-третьих, экономические основы конституционного строя России имеют своей целью сохранение территориальной целостности страны, поскольку утрата экономи-

ческих связей между субъектами федерации неминуемо ведет к распаду государства. Разрыв экономических связей как кровеносных сосудов единого советского экономического организма повлек за собой распад СССР [2, с. 11].

В свете сказанного следует обратить внимание на ряд социально-экономических проблем современной России, которые угрожают ее единству (а в перспективе – и территориальной целостности) и получили официальное закрепление в нормативных правовых актах Президента РФ в качестве основных угроз ее экономической безопасности. Одной из таких проблем является стремительно растущая разница в доходах населения. Так, коэффициент фондов (децильный коэффициент), характеризующий степень расслоения общества, к сентябрю 2018 г. в России составил 14,5³ (в 2017 г. он составлял 13,9⁴). Самый большой децильный коэффициент зарегистрирован в Бразилии (168), и эта же страна является самой нестабильной: на протяжении почти 190 лет ее существования в ней произошло примерно 190 военных переворотов [3, с. 18]. Согласно ранее действовавшей Концепции безопасности г. Москвы 10-кратный децильный коэффициент относится к предельным показателям нарастания опасных процессов, за которыми наступает эскалация разрушения и деградация, что следует из национального опыта и опыта зарубежных стран⁵. Практически во всех российских регионах этот критический показатель давно уже превышен, а в некоторых субъектах Российской Федерации имеет место его многократное «перекрытие» [4, с. 63]. Всё это свидетельствует, по нашему мнению, о кризисном состоянии единства многонационального народа Российской Федерации как одного из элементов государственного единства страны, поскольку количество граждан, не имеющих фактической возможности для полноценной реализации своих прав и свобод, является критически высоким.

¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

² Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 21.11.2018).

³ Доклад Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации «Социально-экономическое положение России – январь-сентябрь 2018 года». С. 208.

URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/social/social.rar (дата обращения: 19.11.2018).

⁴ Доклад Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации «Социально-экономическое положение России – январь-март 2017 года». С. 197. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-03-2017.pdf (дата обращения: 05.05.2018).

⁵ Концепция безопасности Москвы: утв. Постановлением Правительства Москвы от 22 августа 2000 г. № 654 // Тверская, 13. 2000. 27 августа.

Более того – наблюдается стремительный рост числа этих граждан. Неуклонный рост количества граждан за чертой бедности и получающих доходы ниже прожиточного минимума отмечают Президент РФ В.В. Путин⁶ и Председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова⁷. При этом Стратегия-2030 отводит усилению дифференциации населения по уровню доходов лишь двадцатое место среди угроз экономической безопасности. Вслед за этим названо «снижение качества человеческого потенциала» как результат снижения качества и доступности образования и медицинской помощи. Проблему общественного согласия и даже роста социальной поляризации и напряженности в современном российском обществе выделяет и председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин⁸.

В силу этого особую актуальность обретает проблема обеспечения эффективной государственной социально-экономической политики конституционно-правовыми мерами. В составе социально-экономических конституционно-правовых гарантий единства и территориальной целостности России выделяются 1) конституционно-правовые гарантии единства экономического пространства и 2) выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

2. Конституционно-правовое обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации

Исследователи конституционного права обычно понимают под единством экономического пространства Российской Федерации особое правовое состояние системы ее экономических отношений в сфере производства, обмена, распределения и перераспределения товаров, услуг и финансовых средств на территории, находящейся под ее юрисдикцией, при котором обеспечивается целостность экономики, ее регулирования, а вертикальные и горизонтальные экономико-правовые связи внутри данной системы шире и прочнее ее внешних связей,

а также внутренних связей для ее отдельных подсистем (регионов, экономических районов, муниципальных образований) [5, с. 7–8]. Это достижимо лишь при единстве финансовой системы (включая денежно-кредитную, валютную, бюджетную и налоговую системы) [6, с. 312], единстве таможенной системы. Обеспечение единства экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств декларируется в Конституции РФ (ч. 1 ст. 8) и в ряду целей правового регулирования отдельных федеральных законов⁹.

Основные гарантии единства финансовой системы закреплены конституционно – проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики обеспечивается Правительством РФ, а соответствующие предметы ведения и полномочия отнесены к исключительному федеральному ведению (п. «е», «ж», «з» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 113 Конституции РФ).

Непосредственное влияние на единство государственной власти как свойство суверенитета Российской Федерации оказывает запрет на введение и эмиссию каких-либо денег, кроме рубля – единственной денежной единицы в стране, исключительным правом на эмиссию которой обладает Центральный банк РФ (ч. 1 ст. 75 Конституции РФ). В ст. 75 Конституции РФ заложены основы единства отечественной денежной системы. Вряд ли в принципе возможно говорить о суверенитете государства в денежно-кредитной и валютной сферах, если оно не пользуется суверенным правом на установление своей государственной валюты [7, с. 19–20].

Обращает на себя внимание то, что закрепление за Центральным банком РФ в качестве основной функции защиты и обеспечения устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ) в полной мере не обеспечивается правоприменительной практикой. Так, в юридической литературе отмечается, что в конце 2014 г. Банк России не выполнил обязательств по реализации своей основной конституционной функции, приведя к обвалу курса рубля [8]. Притом это не

⁶ Прямая линия с Владимиром Путиным 15 июня 2017 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54790> (дата обращения: 28.06.2018).

⁷ Выступление Председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой на пленарном заседании Совета Федерации в рамках обсуждения законопроекта «О внесении изменений в федеральный закон “О федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.”» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL:

<http://www.ach.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/30602/> (дата обращения: 29.06.2018).

⁸ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.

⁹ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

имело следствием наступление юридической ответственности определенных лиц. Представляется, что следует расширить круг субъектов, наделенных правом инициировать процедуру освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ.

Для любого государства является естественным и необходимым в целях сохранения государственного единства и территориальной целостности установление системы налогов, их введение, изменение и отмена исключительно на основании закона на всей территории страны [9, с. 349]. Анализ положений Конституции РФ свидетельствует о складывании в России жесткой единой налоговой системы. Установление общих принципов налогообложения и сборов находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «и» ст. 72), но эти общие принципы устанавливаются федеральным законом (ч. 3 ст. 75). Все налоги в Российской Федерации устанавливаются Налоговым кодексом РФ (ст. 12).

Важнейшей составляющей единства экономического пространства является налоговая централизация. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой последняя представляет собой необходимость обеспечения исключительной компетенции Российской Федерации в налоговой сфере, включающей в себя единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона¹⁰.

В том же постановлении Конституционный Суд РФ де-факто установил запрет на введение региональных налогов, нарушающих единство экономического пространства, а также запрет на введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов (абз. 4 п. 3 мотивировочной части).

Т.И. Шайхеев справедливо заключает, что «введение налогов, пошлин, не предусмотренных федеральным законодательством и препятствующих свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств, является действенным механизмом для

разрушения единого федеративного государства» [10, с. 5]. Запрет на установление таких пошлин введен в России конституционно как одна из основ единства отечественной таможенной системы (ст. 74 Конституции РФ). В настоящее время территория Российской Федерации является частью единой таможенной территории Таможенного союза (п. 1 ст. 2 Таможенного кодекса Таможенного союза¹¹).

3. Выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Конституция РФ не содержит упоминания о необходимости выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Однако есть основания говорить о конституционных основах этой конституционно-правовой гарантии единства и территориальной целостности России. Она имеет основанием конституционный принцип социального государства (ст. 7 Конституции РФ). Посредством реализации данного принципа государство способствует тому, чтобы уровень жизни на всей территории страны не опускался ниже заданной «планки», обеспечивая единство народа.

Необходимо отметить, что неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития в Стратегии-2030 названы среди основных угроз экономической безопасности Российской Федерации. Это представляет опасность не только для экономических связей, сложившихся между Российской Федерацией и ее субъектами, между самими субъектами, но и для единства многонационального народа Российской Федерации как одной из составляющих ее государственного единства.

По заявлению аналитиков, существующее в нашей стране 18-кратное различие между наиболее и наименее обеспеченными регионами страны по объему ВВП на душу населения свидетельствует об огромных диспропорциях в уровне развития регионов и их структурных различиях [11, с. 70]. Наблюдаются тенденции неравномерного распределения доходов между субъектами Российской Федерации.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1602.

¹¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // Собрание законодательства Российской Федерации РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

Если сравнить субъекты Российской Федерации по долям в доходных поступлениях в федеральный бюджет, можно отметить, что около 40 % суммарных составляют доходы восьми субъектов [12, с. 4]. На 1 октября 2016 г., по информации Счетной палаты РФ, наблюдалось увеличение дефицита бюджетов 21 субъекта Российской Федерации, что свидетельствует о нарастании дифференциации¹².

Разница показателей средних душевых денежных доходов населения между субъектами Российской Федерации достигает 5-кратного значения (если сравнивать соответствующие показатели Республики Калмыкия и Ненецкого автономного округа¹³). Крайне велики различия между субъектами Российской Федерации по уровню безработицы – примерно в 19 раз (от 1,6 % в г. Санкт-Петербурге до 30,2 % в Республике Ингушетия¹⁴). Налицо неутешительная тенденция, и дальнейшая динамика, по мнению некоторых ученых, неминуемо приведет к социальному напряжению между разными социальными группами и в целом в государстве [11, с. 70], что несет угрозу единству многонационального народа Российской Федерации. Для преодоления обозначенных угроз экономической безопасности, единству и территориальной целостности России необходима последовательная реализация такой конституционно-правовой гарантии исследуемых конституционных ценностей, как выравнивание социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Современная российская региональная экономическая политика долгое время страдала отсутствием ясных общепринятых целей, а Министерство регионального развития РФ было создано лишь в

2004 г.¹⁵ и через 10 лет упразднено «в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления»¹⁶. Следует заметить, что изначально Минрегион России в своей так и не принятой Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации 2005 г. исходило из того, что прежняя государственная политика регионального развития, выстроенная на платформе выравнивания социально-экономического развития регионов, исчерпала себя – на современном этапе к основам федеральной региональной политики предлагалось относить принцип поляризованного развития «опорных регионов»¹⁷. Разработка такой концепции стала возможной по той причине, что Конституция РФ не закрепляет принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Да и в целом, по справедливому замечанию О.В. Брызгуновой, «Конституция России отказалась от такого принципа, как планирование социально-экономического развития» [13, с. 147]. Этот принцип выражается лишь в законодательстве – в частности, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹⁸

Между тем «инновационный и социально ориентированный путь развития предполагает многополярное развитие территории страны и формирование новых зон опережающего развития» (абз. 1 подраздела 3 раздела VII Концепции). То есть политика выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не исключает точечной поддержки отдельных регионов. Наглядным примером такой поддержки служит Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О террито-

¹² Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/a9b/a9b981fa786dd7ef7a9ba7e8ff591d7b.zip> (дата обращения: 19.05.2018).

¹³ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 228.

¹⁴ Уровень безработицы населения по субъектам Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/trud6.xls (дата обращения: 19.05.2018).

¹⁵ Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 38. Ст. 3775.

¹⁶ Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 37. Ст. 4934.

¹⁷ Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // Официальный сайт Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://niisp.ru/wp-content/uploads/2015/mrr_conc_strat_se_pazvreg.zip (дата обращения: 24.04.2018).

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

риях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О ТОСЭР в РФ»). Практика показывает, что субъекты Российской Федерации, на территории которых действуют территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), постепенно выходят из состояния экономической депрессии и демонстрируют рост ВРП [14, с. 22], что не может не отразиться положительно на состоянии единства многонационального народа Российской Федерации, прочности внутрисударственных экономических связей – а значит, и в целом на государственном единстве страны. Финансовый аспект взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов должен зиждиться на базе учета объективных особенностей отдельных территорий – именно это позволит не только обеспечить «прозрачные механизмы выравнивания, но и задействовать потенциал развития субъектов РФ» [15, с. 48].

Для выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации разрабатываются и применяются правовые механизмы, направленные на обеспечение необходимых и достаточных налоговых поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также сокращения различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации посредством предоставления им межбюджетных трансфертов.

Необходимое и достаточное налоговое обеспечение субъектов Российской Федерации стимулирует их самостоятельное развитие, предотвращая дотационное иждивенчество, тогда как «неэффективная налоговая политика ослабляет финансовую устойчивость экономики, разобщает регионы» [16, с. 119]. Между тем в российских условиях стало закономерным перераспределение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, а подавляющему большинству субъектов Российской Федерации из года в год требуются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности [17, с. 51]. Такая налоговая централизация порождает налоговое иждивенчество регионов, усиливая угрожающий экономической безопасности, един-

ству и территориальной целостности страны разрыв в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Отметим, что данное умозаключение является дискуссионным в юридической доктрине. Существует мнение, что «в региональные и местные бюджеты уже отданы почти все налоги, которые можно им отдать. Остался резерв только в виде очень небольшой части налога на прибыль и половины акцизов на спирт и спиртосодержащую продукцию» [18, с. 37]. Вместе с тем другие исследователи проблем отечественного финансового права отмечают, что в результате проводимой налоговой политики наблюдается парадоксальная проблема неспособности органов публичной власти уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществлять свои функции в полном объеме из-за хронического недостатка средств. Эта проблема, считает О.Н. Горбунова, может быть решена за счет НДС, «если считать и зачислять его в бюджеты разных уровней отдельно по разным формулам и разным производителям»¹⁹. Отметим, что НДС является одним из самых собираемых налогов [19, с. 13]. В то же время он взимается целиком в федеральный бюджет.

Выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации осуществляется также посредством предоставления межбюджетных трансфертов. Конституционный Суд РФ сделал вывод об обязанности осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций, субвенций и субсидий, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды²⁰.

Ученые отмечают, что вследствие реализации действующей финансовой политики более 70 регионов получают межбюджетные трансферты из федерального бюджета, налицо «значительная централизация финансовых средств в федеральном бюджете» [20, с. 33]. В целом в Конституции РФ наблюдается пробел правового регулирования основ финансовой политики. А результатом сверхцентрализа-

¹⁹ Горбунова О. Дефект распределения // Российская Бизнес-газета. 2015. 22 сентября. С. 12.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской

Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» (п. 2.2 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

ции налоговой и бюджетной системы, по нашему мнению, является усиление дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, всё более зависимых от межбюджетных поступлений федерального уровня.

Необходимо закрепить принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ конституционного строя. В отсутствие закрепляющих его норм органы государственной власти оказались предоставлены сами себе в возможности определения приоритетов федеральной политики регионального развития до той степени, что цель выравнивания социально-экономического развития регионов не считается безусловной. Несоблюдение этого принципа негативно сказывается на сложившихся в стране экономических связях, подвергает сомнению единство многонационального народа Российской Федерации, грозит опасными для территориальной целостности страны центробежными тенденциями.

Следует заметить, что необходимость выравнивания региональных различий в экономическом развитии упомянута в Основном законе ФРГ (п. 4 ст. 104а, пп. 2 п. 3 ст. 106)²¹. В Конституции Австралии предусмотрена специальная статья о распределении национального дохода между штатами (ст. 87)²².

Принцип выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации подразумевает также преодоление сильной дифференциации в показателях прожиточных минимумов по российским регионам, сложно сочетающейся с обеспечением единства многонационального народа Российской Федерации. Это единство недостижимо без обеспечения равных возможностей для полноценной реализации прав и свобод индивида. В то же время на сегодняшний день вели-

чина прожиточного минимума на душу населения по г. Москве составляет 16 260 руб.²³, по Хабаровскому краю – 13 396 руб.²⁴, а по Липецкой области – 8 734 руб.²⁵ Представляется, что ст. 7 Конституции РФ должна быть дополнена гарантией установления минимального размера оплаты труда не ниже прожиточного минимума, что в мае 2017 г. уже было объявлено приоритетом политики Правительства РФ²⁶. Кроме того, следует учесть опыт зарубежного конституционного строительства и закрепить в Конституции РФ стремление государства к предупреждению и снижению безработицы, созданию рабочих мест при учете социально-экономического развития отдельных местностей страны (ст. 100 Конституции Швейцарии²⁷).

В научной литературе отмечается недостаток конституционного регулирования в области финансовой политики. В частности, высказано мнение, что представленная в виде п. «з» ст. 71 Конституции РФ «совокупность бюджетных норм слишком “прозрачна”, “незначительна” для того, чтобы соответствовать требованиям бюджетной системы Российской Федерации» [13, с. 122].

Представляется, что необходимо конституционное урегулирование общих принципов налогообложения и сборов, бюджетного регулирования в России, что требует учета конституционного опыта развитых зарубежных стран. Действующая Конституция Швейцарии 1999 г. детально регламентирует эти вопросы: так, 5 % от взысканного в Швейцарии НДС гарантированно используются на социальное обеспечение слоев с низкими доходами (ч. 2 ст. 130)²⁸. Данное конституционное положение обеспечивает лежащий в основе выравнивания социально-экономического развития кантонов конституционный принцип социального государства, что свидетель-

²¹ Конституции зарубежных государств / сост.: В.В. Маклаков. М.: БЕК, 2002. С. 103.

²² Конституции стран мира: хрестоматия: в 7 т. / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Изд-во БГПУ, 2014. Ч. 6: Австралия, Новая Зеландия и Океания. С. 17.

²³ Постановление Правительства Москвы от 4 декабря 2018 г. № 1465-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2018 г.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2018. № 68, т. 6.

²⁴ Постановление Губернатора Хабаровского края от 23 ноября 2018 г. № 80 «О величине прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Хабаровском крае за III квартал 2018 г.» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: https://laws.khv.gov.ru/pdf/nr_00080_23112018_000.pdf?v=0,4213095 (дата обращения: 11.12.2018).

khv.gov.ru/pdf/nr_00080_23112018_000.pdf?v=0,4213095 (дата обращения: 11.12.2018).

²⁵ Постановление администрации Липецкой области от 15 октября 2018 г. № 536 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Липецкой области за 3 квартал 2018 года» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/10/17/lipetsk-post536-reg-dok.html> (дата обращения: 17.10.2018).

²⁶ «Минималку» уравнивают с прожиточным минимумом к 2019 году // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20170526/1495124767.html> (дата обращения: 26.05.2018).

²⁷ Конституции зарубежных государств. С. 246.

²⁸ Там же. С. 255.

стует о его реальном воплощении. Основной конституционной гарантией выравнивания социально-экономического развития кантонов выступает норма Конституции Швейцарии, согласно которой из валовой суммы налогов три десятых поступают кантонам; из этого не менее одной шестой используется для финансового выравнивания между кантонами (ч. 4 ст. 129)²⁹. Не мешало бы подвергнуть рецепции также норму Конституции Швейцарии о минимальном нормативе отчислений из чистой прибыли Центрального банка страны в пользу субъектов федерации (ч. 4 ст. 99)³⁰.

Характерно, что основы финансовой системы в своих конституциях установили и многие постсоветские государства. Они содержатся в ст. 131 Конституции Молдовы³¹, ст. 95 Конституции Украины³². Основы финансово-кредитной системы Беларуси закреплены в разделе VII Конституции Республики Беларусь³³.

Бланкетных норм Конституции РФ в бюджетно-налоговой сфере недостаточно ввиду того, что фактическое конституционное отнесение ее к сфере собственного ведения Российской Федерации влечет за собой угрожающее государственному единству игнорирование региональных интересов, следствием чего становится неравномерное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в пользу «столичного региона». А. Бланкенгель отмечает: «Система, при которой большую часть доходов субъектов составляют субсидии Федерации, лишает субъектов автономности, подавляет их инициативность. Система конституционно регулируемого перераспределения федеральных налогов в пользу федеральных земель, принятая в Германии, является лишь минимальным стандартом бюджетного федерализма» [21, с. 4]. А действующая в России «система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения» [17, с. 52]. Это угрожает государственному единству, а в перспективе – территориальной целостности. Так,

серьезный разрыв в социально-экономическом развитии регионов в 1965 г. привел к выходу из состава Малайзии более развитого в экономическом и социальном отношении штата Сингапур [1, с. 39].

4. Заключение

Таким образом, социально-экономический аспект конституционно-правового обеспечения государственного единства и территориальной целостности России предполагает последовательное обеспечение достойного уровня жизни на всей территории страны (без чего немыслимо единство многонационального народа Российской Федерации как одна из составляющих государственного единства), а также укрепление экономических связей между субъектами Российской Федерации как один из ключевых факторов государственного единства и сохранения территориальной целостности России.

В этом ключе особую важность приобретают конституционно-правовое обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации, выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Последовательная реализация этих конституционно-правовых гарантий сопровождается рядом проблем, выявляемых в правоприменительной практике федеральных органов государственной власти. Так, в конце 2014 г. Банк России не выполнил обязательств по реализации своей основной конституционной функции – защиты и обеспечения устойчивости рубля, – приведя к обвалу его курса. Однако юридической ответственности соответствующих лиц не наступило, что требует, по нашему мнению, расширения круга субъектов, наделенных правом инициировать процедуру освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ.

Требуется в перспективе (пусть и не близкой ввиду невозможности внесения изменений в главу первую Конституции РФ без ее пересмотра) закрепить принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ конституционного строя. В отсутствие закрепляющих его норм дискреция органов государственной власти в возможности определения прио-

²⁹ Конституции зарубежных государств. С. 254.

³⁰ Там же. С. 246.

³¹ Конституция Республики Молдова // Официальный сайт Президентуры Республики Молдова. URL: <http://www.presedinte.md/titulul4> (дата обращения: 28.11.2018).

³² Конституция Украины // Официальный сайт Президента Украины. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/>

<constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-iv> (дата обращения: 28.11.2018).

³³ Конституция Республики Беларусь // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 28.11.2018).

ритетов федеральной политики регионального развития оказалась безграничной в том ключе, что цель выравнивания социально-экономического развития регионов не считается безусловной. Представляется, что поставленная Президентом РФ в Стратегии-2030 задача развития отдельных регионов должна толковаться именно в ключе стратегической задачи вы-

равнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Наконец, представляется, что необходимо более тщательное конституционное урегулирование общих принципов налогообложения и сборов, бюджетного регулирования в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казанник А.И. Конституционно-правовые гарантии единства и территориальной целостности современных федеративных государств (сравнительный анализ) / А.И. Казанник // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – № 4 (45). – С. 35–46.
2. Аубакирова И.У. От Таможенного союза к Евразийскому экономическому союзу: некоторые правовые вопросы региональной интеграции / И.У. Аубакирова // Финансовое право. – 2015. – № 9. – С. 10–14.
3. Кулябин А.И. История президентских республик: несправедливое распределение национального дохода / А.И. Кулябин // История государства и права. – 2012. – № 21. – С. 18–21.
4. Сауляк О.П. Бедность как амбивалентная детерминанта правопорядка в современной России / О.П. Сауляк // Юридический мир. – 2010. – № 2. – С. 62–64.
5. Кузовкин Д.В. Обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Кузовкин. – Екатеринбург, 2005. – 199 с.
6. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России. Общий курс: учеб. / В.К. Сенчагов. – 2-е изд. – М.: Дело, 2005. – 896 с.
7. Остроухов Б.А. Суверенитет государств в международном финансовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б.А. Остроухов. – М., 2011. – 29 с.
8. Егоров В. За кого играет курс? / В. Егоров // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 34. – С. 12.
9. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд., испр. и доп. – М.: Статут, 2013. – 520 с.
10. Шайхеев Т.И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации / Т.И. Шайхеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 3–8.
11. Целовальникова И.Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Целовальникова. – Ростов н/Д., 2005. – 222 с.
12. Бровченко В.Н. Централизация или децентрализация государства: выбор теории и практики государственного управления в России / В.Н. Бровченко, О.Ю. Дегтярев, Г.С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 3–6.
13. Брызгунова О.В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Брызгунова. – Пенза, 2010. – 222 с.
14. Костюков А.Н. Реализация прав и свобод человека и гражданина в конституционном праве России: год 2017 / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 17–23.
15. Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы / А.Н. Медушевский // Закон. – 2013. – № 12. – С. 41–52.
16. Костюков А.Н. Правовые аспекты обеспечения налоговой безопасности государства / А.Н. Костюков, К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – № 4 (45). – С. 117–121.
17. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Умнова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2 (87). – С. 45–55.
18. Кузнецова О.В. Экономическая составляющая федеративных отношений / О.В. Кузнецова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2 (87). – С. 34–44.

19. Вершило Т.А. Бюджет и его роль в управлении государством / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 12–14.
20. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2 (105). – С. 32–44.
21. Бланкенгель А. О правовых и институциональных аспектах федеративных отношений / А. Бланкенгель // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 3. – С. 3–5.

REFERENCES

1. Kazannik A. Constitutional and legal guarantees of unity and territorial integrity of modern federative states (comparative analysis). *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2015, no. 4 (45), pp. 35–46. (In Russ.).
2. Aubakirova I.U. From the Customs Union to the Eurasian Economic Union: Certain legal issues of regional integration. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 9, pp. 10–14. (In Russ.).
3. Kulyabin A.I. History of presidential republics: unfair distribution of the national income. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2012, no. 21, pp. 18–21. (In Russ.).
4. Saulyak O.P. Poverty as ambivalent a law and order determinant in modern Russia. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2010, no. 2, pp. 62–64. (In Russ.).
5. Kuzovkin D.V. *Ensuring the unity of the economic space of the Russian Federation: constitutional legal research*, Cand. Diss. Yekaterinburg, 2005. 199 p. (In Russ.).
6. Senchagov V.K. *Economic security of Russia*, General course, 2nd ed. Moscow, Delo Publ., 2005. 896 p. (In Russ.).
7. Ostroukhov B.A. *Sovereignty of States in international financial law*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2011. 29 p. (In Russ.).
8. Egorov V. Whose side is the course on? *EZh-Yurist*, 2015, no. 34, p. 12. (In Russ.).
9. Mishin A.A. *Constitutional (state) law of foreign countries*, 17th ed. Moscow, Statut Publ., 2013. 520 p. (In Russ.).
10. Shajkheev T.I. Russian federalism: peculiarities of the constitutional model and problems of practical realization thereof. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 6, pp. 3–8. (In Russ.).
11. Tseloval'nikova I.Yu. *Legal regulation of investment activities*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2005. 222 p. (In Russ.).
12. Borovchenko V.N., Degtyarev O.Yu., Kirienko G.S. Centralization and decentralization of state: choice of theory and practice of state government in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2013, no. 7, pp. 3–6. (In Russ.).
13. Bryzgunova O.V. *Constitutional principles of regulation of economic relations in the Russian Federation and its subjects*, Cand. Diss. Penza, 2010. 222 p. (In Russ.).
14. Kostyukov A.N. Exercise of human and civil rights under the constitutional law of Russia: 2017. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 17–23. (In Russ.).
15. Medushevskii A.N. Constitutional modernization of Russia: strategy, directions, methods. *Zakon*, 2013, no. 12, pp. 41–52. (In Russ.).
16. Kostyukov A., Maslov K. The legal aspects of tax security of the state. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2015, no. 4 (45), pp. 117–121. (In Russ.).
17. Umnova I. The problems of federal degradation and perspectives for the optimization of the contemporary Russian model of the division of jurisdictions and powers in the context of the subsidiarity doctrine. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2 (87), pp. 45–55. (In Russ.).
18. Kuznetsova O. Economic aspects of federal relationships in Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2 (87), pp. 34–44. (In Russ.).
19. Vershilo T.A. The Budget and its Role in the State Administration. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 12, pp. 12–14. (In Russ.).

20. Sheveleva N. Budget system in Russia: fiscal equalization as a way of harmonizing inter-budgetary relations (2000-2015). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* = *Comparative Constitutional Review*, 2015, no. 2 (105), pp. 32–44. (In Russ.).

21. Blankenagel' A. On legal and institutional aspects of Federal relations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = *State Power and Local Self-government*, 2006, no. 3, pp. 3–5. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Иванов Святослав Вячеславович – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru
SPIN-код: 3849-1200; AuthorID: 915577

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svyatoslav V. Ivanov – PhD in Law, lecturer, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 3849-1200; AuthorID: 915577

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Иванов С.В. Конституционно-правовое обеспечение государственного единства и территориальной целостности современной России (социально-экономический аспект) / С.В. Иванов // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 44–54. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).44-54.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ivanov S.V. Constitutional legal support of the modern Russia's state unity and territorial integrity (socio-economic aspect). *Pravoprimenenie* = *Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 44–54. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).44-54. (In Russ.).

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНФЛИКТОЛОГИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

И.А. Третьяк

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
27 декабря 2018 г.
Дата принятия в печать –
28 февраля 2019 г.
Дата онлайн-размещения –
20 апреля 2019 г.

Рассматривается процесс формирования юридической конфликтологии на основе различных гуманитарных наук, этапы развития научных представлений о конфликтологии и их интеграции в юридическую науку. Обосновывается необходимость и оправданность применения теоретических и методологических основ науки конфликтологии в конституционном и муниципальном праве в целях прогнозирования, выявления и разрешения соответствующих конституционно-правовых конфликтов.

Ключевые слова

Социальный конфликт, наука о социальных конфликтах, конституционный конфликт, публичная власть, конфликтология, конституционная ценность, предупреждение конфликтов, разрешение конфликтов

THE LEGAL CONFLICTOLOGY IN CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

Irina A. Tretyak

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 December 27
Accepted – 2019 February 28
Available online – 2019 April 20

Keywords

Social conflict, science on social conflicts, constitutional conflict, public power, conflictology, constitutional value, conflicts prevention, conflicts resolving

The subject. The article is devoted to integration of conflictology theory in legal science. The purpose of the paper is to confirm or disprove hypothesis that theoretical mechanisms of conflictology may be effectively applied into constitutional legal theory to prevent constitutional legal conflicts. The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) and sociological approach. The main results and scope of their application. The author describes the genesis of legal conflictology theory in different humanitarian sciences and its periodization, including integration of conflictology theory in legal science. The author substantiates necessity and justification of application of theoretical and methodological bases of science of conflictology in the constitutional and municipal law for the purpose of forecasting, identification and the resolution of the corresponding constitutional and legal conflicts. Conflictology of constitutional and municipal law is a research level of legal conflictology. The subject of this kind of conflictology are legal conflicts in constitutional and municipal law, their prediction, identification and resolution. It is necessary to take into account the following postulates of the General theory of conflictology in the study of legal conflicts in constitutional and municipal law:

- the conflict is natural, objective and acts as an integral property of social life;
- the social conflict at the same time acts as a stabilizing factor of functioning of social system;
- social conflict is a complex social phenomenon as well as a process having structural, spatial-temporal and dynamic characteristics;
- the organic connection of law conflict with the law. The legal conflict arises about legal phenomena, it is realized under the influence and with the application of legal norms, it is resolved on the basis of legal regulation;

– there is a special kind of political conflict that arises within the existing government, where each of the groups within the ruling class has more private interests and its own vision of the situation.

Conflictology of constitutional and municipal law bases on the general theoretical postulates of the science of social conflicts. Constitutional conflict is a political type of social conflict – a disagreement between the subjects of constitutional and municipal legal relations over constitutional values, which can be transformed into legally significant conflict and generate legal consequences.

Conclusions. The object of scientific knowledge of legal conflictology in constitutional and municipal law is a constitutional and legal conflict, the study of which should be based on the above postulates of the general theory of conflictology, and can not be limited to purely legal knowledge.

1. Введение

Отечественная конфликтология является достаточно молодой наукой, в том числе такой ее раздел, как юридическая конфликтология. Собственно, юридическая конфликтология в методологическом плане представляет собой лишь конкретизацию конфликтологической парадигмы в правовой теории.

По мнению некоторых авторов, возникновение в России науки о конфликтах обусловлено сложившимися в начале 1990-х гг. острыми социальными, экономическими и политическими противоречиями.

Сегодня под конфликтологией понимается наука о причинах, формах, динамике социальных конфликтов и путях их разрешения [1, с. 5]. По мнению А.Я. Анцупова и А.И. Шипилова, конфликтология – это междисциплинарная наука, исследующая закономерности возникновения, развития и завершения конфликтов различного уровня, а также принципы, способы и приемы их профилактики и завершения [2, с. 202].

В то же время острота и периодичность возникающих проблем и возможность их влияния на фактическую конституцию страны актуализируют задачу разработки и реализации эффективных механизмов управленческого воздействия на конфликтологические процессы, в том числе посредством юридических механизмов.

Учитывая, что под юридическим конфликтом понимается политический тип социальных конфликтов, исследование юридических конфликтов в конституционном и муниципальном праве было бы неполным без изучения теоретических предпосылок возникновения учений о социальных конфликтах.

Становление конфликтологии происходило одновременно в нескольких крупных областях гуманитарного знания: философия, политология и социология.

При этом значительное влияние на российскую науку в области исследования конфликтов оказала западная наука, в частности труды М. Вебера, Г. Зиммеля, К. Маркса, Р. Дарендорфа, К. Боулдинга, Л. Козера, Т. Парсонса, Дж. Бертон и др.

Если говорить о формировании науки о конфликтах на Западе, то «теории конфликта» связывают с работами Л. Козера и Р. Дарендорфа, К. Боулдинга: в них обосновывались естественный характер социальных конфликтов и их позитивные функции в жизни общества [3–5].

В частности, Р. Дарендорф предложил новую теорию власти, которая заключалась в том, что различные позиции в обществе обладают разным объемом властных полномочий. По его мнению, власть всегда предполагает превосходство или подчинение, но агентами властных притязаний выступают не все субъекты, а определенные позиции или структуры [6]. Именно Р. Дарендорф предложил такую модель конфликта, согласно которой власть и авторитет, представляющие весьма дефицитные ресурсы, являются главными источниками конфликтных интересов и перемен в обществе [6, с. 22; 7, с. 12–26]. Современная практика государственного и муниципального строительства, в том числе отечественная, в полной мере доказали справедливость данной гипотезы.

2. Периоды развития научных представлений о социальных конфликтах

При рассмотрении периодизации становления теоретических и методологических основ социального конфликта в отечественной науке возможно привести периодизацию, предложенную С.Л. Прошановым в своей докторской диссертации [8].

1-й период – до 1924 г., характеризующийся зарождением идей конфликтологии как совокупности практических знаний о правилах и приемах поведения в реальных конфликтных ситуациях. На дан-

ном этапе первые научные знания о конфликтах накапливаются и изучаются в философии, правоведении, военных науках, психологии, искусстве, культуре и религиозных учениях, но не аккумулируются в качестве самостоятельного и обособленного предмета исследования.

2-й период – 1924–1992 гг.: период изучения зарождения, становления и развития конфликтных явлений и процессов различными науками. Конфликт как самостоятельное явление начинают изучать в психологии, математике, философии, педагогике, исторических науках, политологии, социобиологии и др. Вместе с тем самостоятельные междисциплинарные исследования на данном этапе не ведутся. Данный период характеризуется накоплением значительного эмпирического материала, поскольку становление советского государства и общества породило самые различные по своей природе конфликты, начиная от классовых в марксистской парадигме и заканчивая экономическими и политическими конфликтами. Постепенно интерес к конфликтам практически во всех науках приобретает устойчивый и стабильный характер, формируются системные концепции конфликтов [9, с. 19]. Именно в данный период к конфликтологической тематике возникает интерес и в юриспруденции.

3-й период – 1992–2000 гг. Появляются первые междисциплинарные исследования различных социальных конфликтов, конфликтология начинает выделяться в самостоятельную науку, формируются ее отдельные направления: социология конфликта, юридическая конфликтология, политическая конфликтология и др., – опирающиеся на универсальный понятийно-категориальный аппарат новой науки. В первой половине 1990-х гг. начинают формироваться теоретические и методологические основы российской конфликтологии. Обобщая научные подходы к определению социального конфликта в данный период, необходимо сделать вывод, что под таковым понимался динамический тип социальных взаимоотношений, связанных с потенциально возможным или реальным столкновением субъектов на почве тех или иных противоречиво осознаваемых предпочтений, интересов или ценностей, постоянно присутствующих или не поддающихся устранению [10, с. 119].

3. Проблемы современного этапа развития юридической конфликтологии в конституционном и муниципальном праве

На современном этапе развития конфликтологии стоит задача создания системы раннего преду-

преждения и прогнозирования конфликтов, разработки проблемы постконфликта в условиях его формального разрешения.

При этом необходимо отметить, что многие современные конфликтологи скептически настроены относительно и возможности, и необходимости выдвижения единой универсальной теории конфликта, претендующей на описание разнородных явлений [11, с. 137–138].

На современном этапе становления конфликтологии одной из проблем является наличие слабых междисциплинарных и внутридисциплинарных связей наук, изучающих социальный конфликт, что не позволяет в известной степени установить достоверность знания о юридических конфликтах, полученного в ходе сугубо юридических исследований.

Более того, анализ, проведенный А.Я. Анцуповым и А.И. Шипиловым в 2001 г., показал ослабление междисциплинарных связей отраслей конфликтологии за последние 10 лет [12, с. 145], что не позволяет сегодня говорить о формировании единой теории конфликта, применимой равно как в юриспруденции, так и в социологии, психологии и философии [8, с. 4].

Однако это не означает, что конфликтологическое знание не должно применяться не только в правовой науке в целом, но и в отдельных отраслевых юридических науках. Напротив, применение конфликтологического знания необходимо и оправдано, когда речь идет о таком важном по своим правовым последствиям типе социального конфликта, как конституционно-правовой.

По мнению Э.Г. Морозовой, правовая составляющая теории конфликта, как правило, не представлена в «чистом» виде, в связи с чем общие теории конфликта надлежит рассматривать как в качестве общеметодологической основы правовой интерпретации политического конфликта, так и на предмет выявления в этих теориях подходов, элементов и сюжетов юридического характера [13, с. 15].

С учетом текущей стадии развития конфликтологии, ввиду отсутствия единой теории социального конфликта и наличия исключительно теоретических и методологических основ, представляется необходимым и актуальным формирование последнего из пяти (по классификации С.Л. Прошанова) уровней знания о социальном конфликте, – так называемой отраслевой теории конфликта (исследовательский уровень) [8].

Исследовательский уровень является по сути эмпирической операционализацией категорий и по-

нятий общеправового уровня, общесоциологического уровня и отраслевых конфликтологий, основным содержанием которого является описание и логический анализ основных понятий исследуемого типа конфликтов, его эмпирическая идентификация, и системный анализ выявленного множества конфликтов.

Таким образом, **конфликтология конституционного и муниципального права представляет собой исследовательский уровень юридической конфликтологии, предметом которого являются юридические конфликты в конституционном и муниципальном праве, их прогнозирование, выявление и разрешение, основанное на общетеоретических постулатах науки о социальных конфликтах.**

При этом в качестве первой и приоритетной задачи на современном этапе развития социологии конфликта учеными-социологами выделяется наращивание фундаментальных, теоретико-методологических знаний о социальных конфликтах, преодоление несоответствия недостаточно разработанного теоретического уровня российской социологии конфликта и ее состоявшейся и динамично развивающейся практики [14, с. 286].

Соответственно, при исследовании юридических конфликтов в конституционном и муниципальном праве необходимо учитывать следующие постулаты общей теории конфликтологии в целях получения достоверного научного знания:

- конфликт закономерен, объективен и выступает неотъемлемым свойством социального бытия в виде определенных общественных отношений, закономерностью социального развития, его источником и атрибутом;

- изменяя и преобразуя социальные структуры, социальный конфликт в то же время выступает стабилизирующим фактором функционирования социальной системы; конфликт функционален, содержит конструктивную и деструктивную составляющую;

- социальный конфликт есть комплексное социальное явление и процесс, имеющий структурные, пространственно-временные и динамические характеристики [6, с. 46; 8, с. 18];

- выделяется особый вид политического конфликта, возникающий внутри существующей власти, где, с одной стороны, каждая из групп внутри господствующего класса обладает более частными интересами и собственным видением ситуации, которое она стремится навязать всему классу и положить в основу принятия решений, с другой стороны, внутренних политический конфликт связан с внутригруп-

повой борьбой за распределение властных полномочий и соответствующих позиций [14, с. 262–263];

- юридический конфликт органически связан с правом; юридический конфликт возникает по поводу правовых явлений, реализуется под воздействием и с применением правовых норм, разрешается на основе нормативно-правового регулирования [15].

Очевидно, что, поскольку конфликт выступает неотъемлемым атрибутом социального бытия, соответственно, его существование объективно закономерно и в конституционных и муниципально-правовых отношениях. Ведь любое конфликтное общественное отношение можно считать конфликтным юридическим отношением в той его части, в какой оно охватывает общественное отношение, имеющее правовую форму либо способное таковую иметь [16, с. 22]. Таким образом, так или иначе любой социальный конфликт может приобретать юридическую форму на определенных стадиях своего развития.

Юридический конфликт зачастую может отражать деформации правовой действительности, указывать на дефекты правовой системы, несовершенство законодательства и судебной практики, выявлять дисбаланс в организации и функционировании государственно-правовых институтов [16, с. 38]. Закономерен и обратный процесс, когда несовершенство законодательства и правоприменительной практики являются причинами возникновения конституционных конфликтов.

Современные юридические конфликты определяются исследователями как внутренние конфликты «по поводу власти в государстве», «конфликты по поводу контроля над определенной территорией государства», – т. е. конфликт, в первую очередь, государственной, властно-политической направленности.

Именно в таком виде юридические конфликты являются предметом исследования в конституционном и муниципальном праве, поскольку именно на рычагах взаимодействия различных уровней публичной власти либо отдельных ветвей государственной власти проявляется противоречие субъектов конституционного и муниципального права в вопросах компетентностного характера, их финансового и правового обеспечения. Конституционное и муниципальное право рассматриваются в данном случае совместно, поскольку именно эти отрасли права изучают и регулируют правоотношения по формированию в Российской Федерации публичной власти.

4. Конституционно-правовой конфликт как предмет исследования юридической конфликтологии в конституционном и муниципальном праве

Одной из основных классификаций юридических конфликтов выступает их выделение по отраслевой принадлежности.

В своей докторской диссертации, посвященной проблемам правовой конфликтологии, еще в 2001 г. В.С. Жеребин уделил внимание конституционно-правовым конфликтам, указав, что в отечественной юриспруденции вопрос о существовании конституционно-правовых конфликтов в российском обществе решается неоднозначно, что со всей очевидностью обнаружилось в дискуссии в журнале «Государство и право». На этот счет в ней четко определились три основные теоретические позиции.

В рамках первой позиции решительно отрицается тот факт, что Конституция РФ находится в некоем конфликте, а тем более в ситуации кризиса. В российском обществе конституционный конфликт был в прошлом, но не сейчас, поскольку Основной закон государства обеспечивает стабильный общественный порядок.

В рамках второй позиции признается, что в российском обществе налицо конституционно-правовой конфликт.

В рамках третьей позиции и вовсе звучат доводы о кризисе Конституции РФ [17, с. 8–13; 18].

Вместе с тем непосредственно определения конституционного конфликта В.С. Жеребин не дает, указывая лишь на его субъекты, объект, предмет, идейно-правовую компоненту.

В ходе экстраполяции Т.М. Пряхиной теории В.Н. Кудрявцева о юридической конфликтологии [19, с. 243] на конституционное право были исследованы конституционные конфликты, под которыми указанным автором понимаются имеющие политико-правовую природу формы взаимодействия субъектов конституционных отношений, обусловленные необходимостью разрешения разногласий по вопросам признания, реализации, защиты интересов субъектов, представляющих ценность с точки зрения их социальной значимости [20]. Т.М. Пряхина выделяет следующие признаки конституционного конфликта:

- конфликтующими сторонами являются субъекты конституционных отношений, при этом один из участников в обязательном порядке должен быть наделен властными полномочиями;

- объект конституционного конфликта в любом случае в той или иной степени будет связан с обладанием, перераспределением, участием в организации государственной власти;

- мотивация поведения сторон всегда имеет правовое обоснование: каждая из сторон конфликта оправдывает избранный вариант поведения необходимостью достижения либо защиты конституционных ценностей [20, с. 20–21].

Как отмечает Э.Г. Морозова, в одной из наиболее обоснованных типологий политических конфликтов, выделенных на основе политологического подхода к анализу таких конфликтов, одна из типологических групп (конфликты, возникающие в самой системе государственной власти) охарактеризована в качестве государственно-правовых конфликтов. Эти конфликты являются институционализированными, преимущественно рациональными, публичными, в ходе их развертывания борьба ведется вокруг функционирования старых и возникновения новых государственных институтов, объема их полномочий, конституционных положений, регулирующих эти полномочия, ресурсы, власть и т. д. [13; 21, с. 134].

С учетом вышеизложенного под конституционным конфликтом предлагается понимать *политический тип социальных конфликтов, представляющий собой разногласия субъектов конституционных и муниципальных правоотношений по поводу конституционных ценностей, которые могут быть трансформированы в юридически значимые и порождающие правовые последствия.*

5. Выводы

Поскольку невозможно уяснить смысл и значение конституционного конфликта без учета теоретико-методологических знаний о социальных конфликтах, к которым он относится, постольку необходимо и оправдано вести речь о существовании юридической конфликтологии в конституционном и муниципальном праве как исследовательского уровня более общего раздела – юридической конфликтологии, в рамках которого сосредоточены научные представления о конституционном конфликте и способах его предупреждения и разрешения специальными юридическими средствами, предусмотренными конституционными и муниципальными нормами права.

При этом объектом научного познания юридической конфликтологии в конституционном и муниципальном праве является конституционно-правовой конфликт, изучение которого должно базироваться на приведенных постулатах общей теории конфликтологии, не ограничиваясь при этом сугубо юридическим знанием, не позволяющим уяснить не только сущность данного социального явления, но и механизмы разрешения конституционно-правового конфликта.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основы конфликтологии: учеб. пособие / под ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Юрист, 1997. – 200 с.
2. Анцупов А.Я. Словарь конфликтолога / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – СПб.: Питер, 2006. – 526 с.
3. Coser L. *The Functions of Social Conflict* / L. Coser. – New York: The Free Press, 1956. – 196 p.
4. Dahrendorf R. *Class and Class Conflict in Industrial Society* / R. Dahrendorf. – Stanford: Stanford University Press, 1959. – 336 p.
5. Boulding K. *Conflict and Defence: A General Theory* / K. Boulding. – New York: Harper and Broth. Publ., 1963. – 349 p.
6. Роговая А.В. Региональная конфликтология: исследовательская парадигма: социолого-управленческий аспект: дис. ... канд. социол. наук / А.В. Роговая. – М., 2008. – 204 с.
7. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт / Р. Дарендорф. – М.: РОССПЭН, 2002. – 284 с.
8. Прошанов С.Л. Становление социологии конфликта в России: теоретико-методологическое и институционально-организационные основы: автореф. дис. ... д-ра социол. наук / С.Л. Прошанов. – М., 2007. – 41 с.
9. Анцупов А.Я. Российская конфликтология. Аналитический обзор 607 диссертаций. 20 век / А.Я. Анцупов, С.Л. Прошанов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 702 с.
10. Чумиков А.Н. Конфликтология социальных отношений как комплексная научная дисциплина и практическая специализация / А.Н. Чумиков // Социологические исследования. – 1997. – № 7. – С. 118–124.
11. Аберкромби Н. Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер. – Казань: Изд-во Каз. ун-та, 1997. – 405 с.
12. Анцупов А.Я. Конфликтология / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 591 с.
13. Морозова Э.Г. Политический конфликт как объект политических и правовых исследований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Г. Морозова. – Казань, 2002. – 26 с.
14. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса / А.Г. Здравомыслов. – М.: Аспект-пресс, 1995. – 319 с.
15. Лукьяновская О.В. Основы юридической конфликтологии и медиации / О.В. Лукьяновская, Р.Г. Мельниченко. – Волгоград: Изд-во ВАГС, 2011. – 96 с.
16. Худойкина Т.В. Юридический конфликт: Теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / Т.В. Худойкина. – Н. Новгород, 2002. – 488 с.
17. Жеребин В.С. Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук / В.С. Жеребин. – Н. Новгород, 2001. – 395 с.
18. Конфликт закона и правовая реформа: «Круглый стол» ИГП РАН // Государство и право. – 1991. – № 12. – С. 8–13.
19. Юридическая конфликтология / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М.: Изд-во ИГИП РАН, 1995. – 316 с.
20. Пряхина Т.М. Конституционные конфликты / Т.М. Пряхина // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 19–25.
21. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / под ред. Е.И. Степанова. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 343 с.

REFERENCES

1. Kudryavtsev V.N. (ed.). *Basics of conflictology*. Moscow, Yurist Publ., 1997. 200 p. (In Russ.).
2. Antsupov A.Ya., Shipilov A.I. *Dictionary of conflictologist*. St. Petersburg, Piter Publ., 2006. 526 p. (In Russ.).
3. Coser L. *The Functions of Social Conflict*. New York, The Free Press, 1956. 196 p.
4. Dahrendorf R. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, Stanford University Press, 1959. 336 p.
5. Boulding K. *Conflict and Defence: a General Theory*. New York, Harper and Broth. Publ., 1963. 349 p.
6. Rogovaya A.V. *Regional conflict management: a research paradigm (sociological and managerial aspect)*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 204 p. (In Russ.).
7. Dahrendorf R. *The modern social conflict*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2002. 284 p. (In Russ.).
8. Proshanov S.L. *Development of sociology of conflict in Russia: theoretical-methodological, and institutional-organizational framework*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 41 p. (In Russ.).

9. Antsupov A.Ya., Proshanov S.L. *Russian conflictology. Analytical review of 607 theses. 20th century*. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2004. 702 p. (In Russ.).
10. Chumakov A.N. Conflictology of social relations as a complex educational discipline and practical specialization. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*, 1997, no. 7, pp. 118–124. (In Russ.).
11. Abercrombie N., Hill S., Turner B.S. *Dictionary of Sociology*. Kazan, Kazan University Publ., 1997. 405 p. (In Russ.).
12. Antsupov A.Ya., Shipilov A.I. *Conflictology*. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2004. 591 p. (In Russ.).
13. Morozova E.G. *Political conflict as an object of political and legal research*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2002. 26 p. (In Russ.).
14. Zdravomyslov A.G. *Sociology of the conflict: Russia and the ways of overcoming the crisis*. Moscow, Aspekt-press Publ., 1995. 319 p. (In Russ.).
15. Luk'yanovskaya O.V., Mel'nichenko R.G. *Fundamentals of legal conflictology and mediation*. Volgograd, Volgograd Academy of Public Service Publ., 2011. 96 p. (In Russ.).
16. Khudoikina T.V. *Legal conflict: theoretical and applied research*, Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2002. 488 p. (In Russ.).
17. Zherebin V.S. *Problems of legal conflictology*, Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2001. 395 p. (In Russ.).
18. Conflict of law and legal reform: round table of Institute of State and Law of Russian Academy of Science. *Gosudarstvo i pravo*, 1991, no. 12, pp. 8–13. (In Russ.).
19. Kudryavtsev V.N. (ed.). *Legal conflictology*. Moscow, Institute of State and Law of Russian Academy of Science Publ., 1995. 316 p. (In Russ.).
20. Prjkhina T.M. Constitutional conflicts. *Gosudarstvo i pravo*, 2004, no. 11, pp. 19–25. (In Russ.).
21. Stepanov E.I. (ed.). *Conflicts in modern Russia (problems of analysis and regulation)*. Moscow, Editorial URSS, 2000. 343 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Третьяк Ирина Александровна – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: irina.delo@yandex.ru
SPIN-код: 3455-2600; AuthorID: 762457

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Irina A. Tretyak – PhD in Law, lecturer, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: irina.delo@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 3455-2600; AuthorID: 762457

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Третьяк И.А. Юридическая конфликтология в конституционном и муниципальном праве / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 55–61. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).55-61.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tretyak I.A. The legal conflictology in constitutional and municipal law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 55–61. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).55-61. (In Russ.).

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

К.В. Маслов

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

18 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Представлена дефиниция процессуально-правового статуса налоговых органов и раскрыто его содержание. Выделены цели правоприменительной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности. Предложена классификация принципов реализации процессуальных полномочий налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности.

Ключевые слова

Налоговая безопасность,
полномочия, налоговый
процесс, налоговая процедура,
налоговые органы, налоговое
правоприменение

PROCEDURAL POWERS OF TAX AUTHORITIES IN THE FIELD OF FISCAL SECURITY PROVISION

Kirill V. Maslov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 December 18

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Tax security, powers, tax process,
tax procedure, tax authorities, tax
law enforcement

The subject. The article is devoted to the analysis of the procedural competence of tax authorities in the context of ensuring national fiscal security.

The purpose of the article is to identify the features of the procedural powers of the tax authorities in the field of fiscal security provision. The hypothesis of the study is that the purpose of tax authorities' procedural powers is dual and it should be aimed at implementation of the fiscal function of the state and municipalities, as well as at protection the taxpayer from illegal and unjustified seizure of taxes in accordance with legal principles.

The overall objective involves a number of specific tasks:

- definition of the concepts of competence and procedural legal status of tax authorities in the field of fiscal security;
- identification of the objectives of law enforcement activities of tax authorities in the field of fiscal security provision;
- identification of the principles of law enforcement activities of tax authorities in the field of fiscal security provision.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, comparative method, description) as well as particular academic methods (interpretation of legal acts, formal-legal method).

The main results and scope of their application. The competence of the tax authorities directly in the tax sphere is a set of their powers to control and monitor compliance with the legislation on taxes and fees, the correctness of the calculation, completeness and timeliness of the payment of taxes and fees to the budget; to bring persons who have committed tax offenses to responsibility; to consider and resolve complaints of citizens on acts of the ruling subjects of tax relations (tax bodies and officials). Procedural and legal status of the tax authorities can be understood as a system of powers that ensure the proper procedure and conditions for the tax authorities to exercise their legal functions in accordance with the principles of law and the requirements of the procedural form.

Both material and procedural powers of the tax authorities are implemented in tax authorities' activity in the field of fiscal security provision.

The legal consolidation of the dual purpose of the tax authorities will contribute to provision of the national fiscal security. This dual purpose should be aimed at both the implementation of the fiscal function of the state and municipalities, as well as at protection the taxpayer from illegal and unjustified seizure of taxes. The system of principles of procedural activities of tax authorities to ensure tax security should include general legal, inter-sectoral and special tax procedural principles.

Conclusions. The procedural aspects of the tax authorities' exercise of their powers must be systematized in national legislation. If there is lack of legislative consolidation of the principles and objectives of law enforcement activities of the tax authorities, such situation significantly worsens the possibility of applying the law in a single procedural form, making it difficult to implement the objectives of ensuring the national fiscal security.

1. Введение

Конституция РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства. Одним из примеров такого ограничения права собственности является конституционная обязанность каждого уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство определяет общий порядок и отдельные процессуальные моменты реализации этой обязанности, очерчивая круг прав каждого субъекта налогово-правовых отношений. Однако еще Л.С. Явич отмечал: «Право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях» [1, с. 201]. Соответственно, любая правоприменительная деятельность (и особенно в налоговой сфере) должна быть ограничена не только рамками компетенции тех или иных должностных лиц, но и строго регламентированными в законодательстве процедурами, а также реально осуществляться в соответствии с этими нормативными требованиями, дабы минимизировать возможность превышения конституционно обусловленного ограничения права собственности налогоплательщика и не превратиться в самостоятельную угрозу налоговой безопасности.

Специфика процессуальной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности остается проблемой, практически не разработанной. В трудах специалистов в области административного и финансового права – таких, как Ф.Х. Банхаева, Д.Г. Бачурин, Д.В. Винницкий, В.И. Гудимов, В.Н. Иванова, М.В. Карасева, В.Е. Кузнецова, И.И. Кучеров, Т.Н. Макаренко, О.В. Старовой, – содержатся лишь общетеоретические категории и дефиниции либо выводы относительно отдельных аспектов процессуально-правового статуса налоговых органов, но не системный его анализ с позиций обеспечения налоговой безопасности.

В связи с этим целью нашего исследования является выявление особенностей процессуальных полномочий налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности.

Общая цель предполагает решение ряда конкретных задач:

- определение понятия компетенции и процессуально-правового статуса налоговых органов в сфере обеспечения налоговой безопасности;
- выявление целей правоприменительной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности;
- выявление принципов правоприменительной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности.

2. Компетенция и процессуально-правовой статус налоговых органов в сфере обеспечения налоговой безопасности

В Российской Федерации налоговые органы находятся в ведении Министерства финансов, но имеют собственную компетенцию и структуру. Как федеральный орган исполнительной власти ФНС России претворяет в жизнь специфические задачи федеральных органов исполнительной власти и тем самым осуществляет функциональное государственное управление сбором денежных средств в бюджет и внебюджетные фонды. Сбор достаточного количества таких средств для реализации функций государства означает достижение целей обеспечения налоговой безопасности. Второй аспект цели обеспечения налоговой безопасности страны – обеспечение оптимального и эффективного развития экономики страны путем воздействия на объекты управления: юридических и физических лиц – также соответствует целям деятельности налоговых органов.

Существует множество подходов к понятию компетенции органов публичной власти, в том числе налоговых, и должностных лиц. Отдельные правоведы компетенцией считают «способность органов

налогового администрирования, наделенных властными полномочиями, выступать в качестве управомоченной стороны в процессуальных налоговых правоотношениях. Властные предписания при наличии определенного юридического факта обязывают должностных лиц органов налогового администрирования совершать предписанные им законодательством о налогах и сборах действия, т. е. реализовывать свои полномочия. При этом права и обязанности органа налогового администрирования, сочетаясь в рамках его компетенции в конкретных налоговых правоотношениях, сохраняют относительно самостоятельный характер» [2, с. 186]. Однако приведенное определение скорее содержит общепринятые признаки процессуальной правоспособности налоговых органов и их должностных лиц. В теории государства и права сложилась устойчивая дефиниция компетенции органа как совокупности его полномочий по предметам ведения.

Считаем правильным придерживаться данной дефиниции и определять *компетенцию налоговых органов* непосредственно в налоговой сфере как совокупность установленных законодательством о налогах и сборах их полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов; привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения, за которые налоговым законодательством установлена ответственность; рассмотрению и разрешению жалоб граждан на акты властвующих субъектов налоговых правоотношений (органов и должностных лиц).

Под полномочиями в теории права понимаются неразрывно связанные между собой права и обязанности органов государственного управления. Основные полномочия налоговых органов в налоговой сфере получили закрепление в Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ) (главным образом, в ст. 31, 32), Законе РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах в Российской Федерации» (далее – Закон о налоговых органах) (ст. 7–9) и Положении о Федеральной налоговой службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506) (раздел 2). Анализ данных законов, а также ведомственных нормативных актов в сфере налогообложения позволяет выделить значительное число норм, закрепляющих порядок реализации основных полномочий налоговых органов и в совокупности образующих процессуальную форму правоприменительной деятельности [3, с. 23; 4, с. 25]. В результате при-

дания процессуальной формы общественным отношениям, возникающим по поводу обеспечения права государства на часть средств налогоплательщиков в виде обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, налоговые органы совершенно объективно наделяются дополнительными (процессуальными) правами и обязанностями. Соответственно, в урегулированной нормами права деятельности налоговых органов происходит реализация как материальных, так и процессуальных полномочий налоговых органов.

Данное обстоятельство позволяет вычленить (естественно, с некоторой долей условности) из общей массы полномочий налоговых органов процессуальные, которые в совокупности составляют основу процессуального статуса налоговых органов.

В настоящей статье процессуальные полномочия налоговых органов рассматриваются лишь в рамках налогового процесса как проистекающей в установленной законом форме деятельности уполномоченных государственных органов в налоговой сфере: 1) по исчислению налогов и сборов в бюджеты различных уровней, а также страховых взносов во внебюджетные фонды; 2) по контролю за правильностью исчисления и уплаты налогов и сборов, а также иной, тесно связанной с этой деятельностью; 3) по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения, за которые налоговым законодательством установлена ответственность; 4) по рассмотрению и разрешению жалоб на акты властвующих субъектов налоговых правоотношений (органов и должностных лиц).

При характеристике статуса налоговых органов в налоговом процессе необходимо учитывать, что положения Закона о налоговых органах в части, противоречащей НК РФ, не применяются.

К основным процессуальным полномочиям налоговых органов можно отнести право производить выемку документов при проведении налоговых проверок, право осматривать любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода помещения и территории, право (которое, исходя из принципа законности, правильнее обозначать как обязанность) вышестоящих органов отменять решения нижестоящих налоговых органов в случае их несоответствия законодательству о налогах и сборах; обязанность направлять налогоплательщику копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а также иные полномочия, возникающие в процессе выполнения налоговыми органами возложенных на них функций.

С понятием компетенции в теории государственного управления тесно связано понятие функций. Под функциями ученые-административисты понимают «способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные виды административной деятельности вообще. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, *процедурами осуществления*, используемой информацией» [5, с. 166].

В теории административного права функции управления по форме выражения подразделяются на правовые и неправовые. Осуществление правовых непосредственно влечет определенные юридически значимые последствия. Основные правовые функции: принятие правовых актов управления, заключение договоров и совершение иных юридических значимых действий. Процессуальные полномочия, реализуемые в ходе осуществления деятельности налоговых органов по исчислению налогов, контролю и производству по делам о нарушении законодательства о налогах и сборах, призваны обеспечить надлежащее исполнение государственными органами своих правовых функций.

Неправовые функции управления выражаются в осуществлении различных организационных действий: проведение совещаний и обсуждений; прогнозирование и разработка планов (например, план проверки соблюдения налогового законодательства организациями и физическими лицами).

На основании вышеизложенного можно определить *процессуальные полномочия налоговых органов как полномочия, обеспечивающие надлежащий порядок и условия реализации налоговыми органами возложенных на них правовых функций в соответствии с принципами права и требованиями процессуальной формы*. Если материальные полномочия налоговыми органами реализуются лишь в силу их закрепления в соответствующих нормативных правовых актах, то дополнительным основанием возникновения процессуальных правомочий у налогового органа в относительном правоотношении является именно реализация материального правомочия. К примеру, фактическим основанием для проведения выемки предметов и документов будет принятое ранее решение о назначении выездной налоговой проверки.

Процессуальные полномочия налоговых органов в России не получили закрепления ни в самостоятельном нормативном правовом акте, ни даже в отдельном разделе НК РФ [6, с. 17; 7, с. 7], что значи-

тельно ухудшает возможность применения права в единой процессуальной форме, затрудняя реализацию целей обеспечения налоговой безопасности страны.

Между тем мировой опыт показывает, что наибольшую гарантию от злоупотреблений властью могут предоставить только единые правила. Так, в Швейцарии существуют Федеральный закон об административных процедурах, а также законы об административных процедурах кантонов, устанавливающие процедуры издания, изменения, отмены распоряжений органов исполнительной власти и их обжалования, формулирующие общие процессуальные принципы [8, с. 9].

В Налоговом кодексе Франции процедурные аспекты деятельности налоговых органов (в том числе налогового контроля) четко прописаны в Книге налоговых процедур, которая по существу представляет собой Налогово-процессуальный кодекс [9, с. 75].

Урегулирование возникающих между участниками конкретных общественных отношений в условиях известной абстрактности правовых норм большей частью зависит от усмотрения правоприменителя, которое в конечном счете лежит в основе формирования правоприменительной практики. Еще Г.Ф. Шершеневич писал, что применение норм права «по точному их смыслу, невзирая на результаты применения в тех или иных конкретных случаях», есть тот принцип законности, который составляет смысл правового порядка [10, с. 317]. Именно поэтому включение в нормативный массив целей и принципов процессуальной деятельности в той или иной сфере как неких «ориентиров» для правоприменителя, в ситуации правового вакуума раскрывающих «смысл» правового регулирования – в значительной степени способствует надлежащему соблюдению законности и снижает угрозы безопасности государства, проистекающие из ненадлежащей правоприменительной деятельности.

3. Цели правоприменительной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности

Задачи налоговых органов как участников налоговых правоотношений – контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевре-

менностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, – определены в ст. 6 Закона о налоговых органах.

В НК РФ отсутствует нормативное закрепление целей деятельности налоговых органов по реализации предоставленных им полномочий. По причинам, указанным в предыдущем разделе, данное обстоятельство представляется не соответствующим принципу законности и потенциально угрожает налоговой безопасности государства.

Знаменательным представляется тот факт, что в кодифицированных источниках отраслей российского процессуального права содержатся статьи, закрепляющие задачи того или иного процесса: это и ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса РФ, и ст. 2 Гражданского процессуального кодекса РФ. Еще советские ученые-процессуалисты отмечали: «Любая из процессуальных форм, входящая как элемент (подсистема) в более сложную систему, в свою очередь также должна рассматриваться как сложная система со своим специфическим материально-правовым и процессуальным содержанием, со своими признаками и особенностями. Иными словами, отдельные процессуальные формы представляют собой лишь особенное, специфическое, что не исключает, а лишь подчеркивает в их содержании то общее, что объединяет их с иными процессуальными формами, входящими в ту же систему. Выявление структурных связей между различными процессуальными формами... позволит внести научно обоснованные рекомендации по совершенствованию отдельных процессуальных форм, по их *возможной унификации в разумных пределах (например, на уровне принципов и основных положений)* (курсив мой. – К. М.)» [11, с. 150]. И в наши дни ученые отмечают, что на современном этапе «важной тенденцией развития законодательства является его унификация, которой в праве корреспондирует тенденция интеграции правовой регламентации» [12, с. 106].

Было бы несправедливым утверждать, что права государства, а также права и свободы налогоплательщика, которые должны охраняться в налоговом процессе, имеют меньшую значимость, нежели аналогичные ценности, защищаемые в гражданском и уголовном судопроизводстве. Тем более что в доктрине налогового права указывается сочетание различных целей при осуществлении налогового правоприменения.

И если одни исследователи видят такой целью лишь «обеспечение исполнения организациями и физическими лицами своих налоговых обязанностей» [13, с. 68], то другие отмечают «финансово-правовой дуализм цели деятельности правоприменительных органов в налоговой сфере», коренным образом связанный с проблемой соотношения качественных и количественных показателей при реализации налоговыми органами своих полномочий [14, с. 187]. Такой дуализм обусловлен публично-правовым характером налоговых отношений, который заключается не только в удовлетворении финансово-правовых потребностей государства, но и в защите самого налогоплательщика и других членов общества [15, с. 96].

«В процессуальных налоговых правоотношениях властный характер деятельности органов налогового администрирования, ведущих налоговый процесс на различных стадиях, сочетается с правами и гарантиями участвующих в налоговом деле лиц. Важно отметить, что хотя процессуальные налоговые правоотношения характеризуются как властеотношения, на государственные органы, ведущие производство по налоговому делу, возлагается обязанность разъяснять участникам процесса их права с целью возможного их использования. В этом случае процессуальные действия и решения органов налогового администрирования являются не только средством выполнения их обязанностей по раскрытию налоговых правонарушений и привлечению нарушителей к юридической ответственности, но и средством обеспечения прав и законных интересов участников налогового процесса» [2, с. 187]. «С позиции построения в Российской Федерации демократического правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) налогоплательщики, да и сами налоговые органы в лице их должностных лиц, должны правильно понимать конституционную природу... полномочий налоговых органов» [16, с. 156]. «Права, предоставленные законодательством государственному органу, и обязанности, на него возложенные, могут быть реализованы и должны трактоваться исключительно в рамках его *функций и задач* (курсив мой. – К. М.), установленных законом» [17, с. 494]. В этой связи, по нашему мнению, было бы верным дополнить гл. 5 НК РФ статьей «Цели деятельности налоговых органов», содержащей примерно следующие положения:

«Деятельность налоговых органов имеет своей целью обеспечение налоговой безопасности государства посредством:

– реализации права государства и муниципальных образований на часть имущества налогоплательщика в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

– защиты налогоплательщика от незаконного и необоснованного изъятия принадлежащих ему денежных средств и обвинения его в совершении налогового правонарушения.

В рамках указанных целей налоговыми органами решаются следующие задачи: укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, контроль за уплатой и взыскание установленных законом сумм налогов и сборов, установление виновности либо невиновности лица в совершении правонарушения в случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах».

4. Принципы реализации процессуальных полномочий налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности

Деятельность налоговых органов может достичь указанных выше целей обеспечения налоговой безопасности лишь при условии ее соответствия общепризнанным процессуальным принципам. Принципы процессуальной деятельности представлены в законодательстве развитых европейских стран. Во французском налоговом законодательстве это принцип экономической целесообразности, равноправия сторон и некоторые другие [9, с. 73, 76]. В немецком – запрет злоупотребления властными полномочиями (административный орган не может назначать или вообще проводить какие-либо меры, которые хотя и находятся в рамках его властных полномочий, но служат исключительно цели причинения вреда гражданину), принцип соразмерности и некоторые другие [18, с. 185–186].

Подробную регламентацию принципы административных процедур получили в законодательстве Швейцарии. Общие процедурные принципы классифицируются: на конституционные принципы; принципы, закрепленные в законах (так называемые «писанные процедурные принципы»); неписанные общие процедурные принципы (такие принципы, которые в силу их очевидности для всех граждан не нашли отражения в законе) [8, с. 11–15].

К первым относится принцип равенства всех перед законом и судом. Из него Федеральным Судом выделены следующие субпринципы: запрет произвола (решение произвольно, если очевидно противоречит основному смыслу закона, внутренне противоречиво или явно противоречит принципу справедливости); принцип веры и доверия; запрет

противоречивого поведения администрации; запрет обратной силы закона; принцип правовой безопасности (администрация, сталкиваясь с аналогичными случаями, обязана придерживаться аналогичной практики; для изменения практики должны быть веские основания, причем оно должно быть последовательным). Кроме того, деятельность Федерального Суда Швейцарии рождает новые принципы, за которыми признается сила конституционных. К таковым, в частности, относится важнейший принцип соразмерности, в силу которого любая мера администрации должна быть пригодной и необходимой для достижения поставленной цели.

По нашему мнению, введение ряда указанных принципов в российское законодательство может быть эффективным в пресечении недобросовестности налоговых органов как угрозы налоговой безопасности и способствовать дальнейшему укреплению режима законности.

К писанным процедурным принципам относятся: принцип распределения бремени доказывания (ведомства обязаны своими силами и средствами устанавливать фактическую сторону дела за исключением определенных случаев); принцип координации процедур и обязанности предать дело полномочной инстанции (инициируя процедуру, лицо вправе обратиться лишь в одно ведомство); принцип общения по почте (недопущение «волокиты»); обязанность обоснования решения в письменном виде; обязательность разъяснения возможностей обжалования; запрет бессмысленного применения права – сверхформализма (любой акт должен применяться строго в соответствии с его смыслом и целью, запрещено применять формальное предписание лишь ради него самого, преследуя лишь соблюдение формы).

К неписанным принципам относятся принцип телеологического толкования норм права; принцип «большее охватывает меньшее» (если лицо совершает действия большие, чем того требует от него закон, то неправильно обвинять его в несовершении требуемого); принцип прямого действия Конституции.

Уже в настоящее время в нормах, регламентирующих налоговый процесс, получили закрепление принципы законности, презумпции невиновности, процессуального равенства сторон, гласности, экономичности [19, с. 67]. Отдельные аспекты принципа распределения бремени доказывания реализованы в п. 6 ст. 108 НК РФ, запрета сверхформализма – в п. 6 ст. 101, п. 12 ст. 101.1 НК РФ. Некоторые принципы сформулированы в практике судебных органов, в

особенности — конституционного правосудия. Например, в п. 3 Постановления № 14-П от 16 июля 2004 г. Конституционный Суд РФ указал принцип недопустимости избыточного применения мер налогового контроля.

Введение в практику налогового правоприменения других принципов будет способствовать правильному разрешению юридических дел и снижению социальной напряженности в и без того конфликтных отношениях между налогоплательщиками и налоговой администрацией. К примеру, официальное применение принципа веры и доверия, принципа правовой безопасности позволило бы упростить ситуацию с противоречивыми либо размытыми разъяснениями налоговых и финансовых органов по запросам налогоплательщиков о применении тех или иных норм законодательства о налогах и сборах. Как известно, «притчей во языцех» стали случаи, когда, отвечая на конкретный вопрос налогоплательщика, налоговый или финансовый орган ограничивается цитированием НК РФ либо употреблением самых общих формулировок, не позволяющих получить четкое и недвусмысленное толкование спорной нормы. Либо с разницей буквально в несколько дней дает совершенно противоположные разъяснения одной и той же нормы законодательства по разным запросам. Некоторые исследователи обоснованно считают необходимым четко закрепить в законодательстве принцип законности как основу деятельности налоговых органов, поскольку деятельность налогового органа вне рамок установленных полномочий нередко обосновывается тем, что в законодательстве отсутствует соответствующий запрет [20, с. 201].

В российской правовой науке делаются попытки выделения принципов налогового процесса. Однако если одними исследователями не проводится дифференциации этих принципов, то их классификация, данная другими, представляется весьма спорной. В.И. Гудимов, относя к принципам налогового контрольного производства принципы налогового процесса и принципы контрольной деятельности, затрудняется их разграничить. Если проанализировать состав приведенных им принципов с позиций включения налогового контрольного производства в налоговый процесс как более широкое по объему понятие, можно отнести к общим налоговым процессуальным: принцип законности, принцип осуществления налогового процесса специально уполномоченными на то субъектами; принцип соблюдения процессуальной формы; принцип соблюдения налоговой тайны; принцип своевременности осу-

ществления процессуальных действий; принцип всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств юридического дела; принцип общественного и государственного контроля за налоговым правоприменением; принцип приоритета профилактических мероприятий [21]. Указанные принципы реализуются во всех налоговых процессуальных производствах (и при исчислении суммы налога налоговым органом, и при привлечении к налоговой ответственности). Безусловно, присутствуют они и в налоговом контрольном производстве, однако в специфическом преломлении. К специальным контрольным, среди приведенных В.И. Гудимовым, можно отнести принципы непрерывности налогового контроля, единства и дифференциации налогового контроля.

Попытка классификации налогово-процессуальных принципов сделана Д.Г. Бачуриным. Им выделены конституционные (общеправовые принципы), общие принципы контрольной деятельности и «специализированные налогово-процессуальные принципы» [22, с. 41]. Однако некоторые принципы, отнесенные исследователем к третьей группе, по сути, как и принципы контрольной деятельности, являются межотраслевыми, с той лишь разницей, что они характерны для иных отраслей российского права (в основном, уголовно-процессуального и административного). Это принцип возложения бремени доказывания обстоятельств правонарушения на органы власти, принцип соблюдения процессуальной формы, принцип презумпции невиновности, принцип процессуальной самостоятельности при принятии решений. Кроме того, в состав общих принципов контрольной деятельности, по нашему мнению, было бы правильным включить (помимо гласности, научности, экономичности, оперативности, достоверности) принципы целесообразности (принятие во внимание специфики сложившейся ситуации в момент вынесения решения, выбор наиболее оптимального варианта реализации правовых требований в конкретных обстоятельствах) [10, с. 317–318] и справедливости, в том числе социальной (деятельность налоговых органов и их должностных лиц в интересах не каких-либо граждан или групп, а в интересах всего общества; правоприменительные акты должны быть одновременно обоснованными, законными, целесообразными и гуманными) [23, с. 26].

На основании вышеизложенного, обоснованным и целесообразным представляется следующий состав системы принципов процессуальной деятель-

ности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности:

- **Общеправовые принципы:** законность; равенство; обеспечение права на защиту; запрет произвола; телеологическое толкование правовых норм; прямое действие Конституции.

- **Межотраслевые принципы:** гласность; презумпция невиновности; научная обоснованность; целесообразность (в том числе экономическая); справедливость; оперативность; достоверность; недопущение причинения вреда; запрет бессмысленного применения права – сверхформализма; обязанность обоснования решения в письменном виде; обязательность разъяснения возможностей обжалования; принцип координации процедур; принцип соблюдения процессуальной формы; принцип своевременности осуществления процессуальных действий; принцип всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств юридического дела; принцип общественного и государственного контроля; процессуальная самостоятельность правоприменителя.

- **Специальные налогово-процессуальные принципы:** принцип соблюдения налоговой тайны; принцип приоритета профилактических мероприятий; соразмерность; «большее охватывает меньшее».

5. Выводы

Таким образом, достигнута цель исследования – выявлены особенности процессуальных полномочий налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности. Процессуально-правовой статус нало-

говых органов можно понимать как систему полномочий, обеспечивающих надлежащие порядок и условия реализации налоговыми органами возложенных на них правовых функций в соответствии с принципами права и требованиями процессуальной формы.

В урегулированной нормами права деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности происходит реализация как материальных, так и процессуальных полномочий налоговых органов.

В России процедурные аспекты реализации налоговыми органами своих полномочий не систематизированы. Данное обстоятельство обуславливает отсутствие на законодательном уровне закрепления принципов и целей правоприменительной деятельности налоговых органов, что существенно ухудшает возможность применения права в единой процессуальной форме, затрудняя реализацию целей обеспечения налоговой безопасности страны. Обеспечению налоговой безопасности государства будет способствовать легальное закрепление двуединой цели деятельности налоговых органов, которая должна быть направлена как на реализацию фискальной функции государства и муниципальных образований, так и на защиту налогоплательщика от незаконного и необоснованного изъятия принадлежащих ему денежных средств. Система принципов процессуальной деятельности налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности должна включать общеправовые, межотраслевые и специальные налогово-процессуальные принципы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 298 с.
2. Староверова О.В. Налоговый процесс: учеб. пособие для вузов / О.В. Староверова, Н.Д. Эриашвили; под ред. проф. Н.М. Коршунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 192 с.
3. Гудимов В.И. Налоговый процесс / В.И. Гудимов // Финансовое право. – 2003. – № 5. – С. 23–27.
4. Макаренко Т.Н. Налоговый процесс и налоговое производство / Т.Н. Макаренко // Финансовое право. – 2002. – № 3. – С. 25–31.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2001. – 640 с.
6. Копина А.А. К вопросу о соотношении понятий «налоговый процесс» и «налоговая процедура» / А.А. Копина // Финансовое право. – 2005. – № 10. – С. 14–17.
7. Сащихина Т.Ю. Понятие и признаки налогово-правовых процедур / Т.Ю. Сащихина // Финансовое право. – 2005. – № 11. – С. 7–11.
8. Шафхаузер Р. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Р. Шафхаузер, К. Экштайн, С. Вершинин. – М.: ЭКОМ, 2000. – 80 с.
9. Попонина Н.А. Налоговые органы во Франции / Н.А. Попонина // Финансы. – 2002. – № 1. – С. 73–77.
10. Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2000. – Т. 2: Теория права. – 416 с.

11. Галаган И.А. К вопросу о юрисдикционном праве / И.А. Галаган, О.Я. Баев // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы / редкол.: О.Л. Баев и др. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1979. – С. 148–153.
12. Лукьянова Е.Г. Тенденции развития процессуального законодательства в свете общей теории права / Е.Г. Лукьянова // Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 104–108.
13. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002. – 159 с.
14. Песчанских Г.В. Эффективность деятельности правоприменительных органов в сфере налогообложения. Информационно-аналитические подходы обеспечения экономической безопасности / Г.В. Песчанских. – М.: Экономика, 2004. – 229 с.
15. Орлов М.Ю. Правовая позиция Конституционного Суда РФ о добросовестности налогоплательщика не может быть включена в налоговое законодательство / М.Ю. Орлов // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 94–101.
16. Иванов А.В. Конституционные основания административно-юрисдикционных полномочий налоговых органов Российской Федерации / А.В. Иванов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 1998. – Вып. 1: Конституция России и права человека. – С. 156–161.
17. Налоговое право: учеб. / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Юристъ, 2004. – 591 с.
18. Гюнтер К. Контроль за решениями, принимаемыми в рамках административного усмотрения: германский опыт / К. Гюнтер // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 183–187.
19. Иванова В.Н. Соотношение правовых категорий «налоговый процесс» и «налоговое производство» и особенности их реализации в Налоговом кодексе РФ / В.Н. Иванова // Юрист. – 2001. – № 2. – С. 67–70.
20. Гуров М.В. Конституция РФ и решения Конституционного Суда РФ – основа совершенствования нормативного регулирования отношений в сфере налогового контроля / М.В. Гуров // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 200–204.
21. Гудимов В.И. Налогово-контрольное производство в России / В.И. Гудимов // Финансовое право. – 2002. – № 1. – С. 29–35.
22. Бачурин Д.Г. Основные элементы налогового процесса / Д.Г. Бачурин // Налоговое планирование. – 2001. – № 3. – С. 39–46.
23. Иванова С.А. Принцип социальной справедливости в правоприменительной деятельности (теоретические аспекты реализации) / С.А. Иванова // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 19–26.

REFERENCES

1. Yavich L.S. *General theory of law*. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1976. 298 p. (In Russ.).
2. Staroverova O.V., Eriashvili N.D. *Tax process*, ed. by N.M. Korshunov. Moscow, YUNITI-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2004. 192 p. (In Russ.).
3. Gudimov V.I. Tax process. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2003, no. 5, pp. 23–27. (In Russ.).
4. Makarenko T.N. Tax process and tax proceedings. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2002, no. 3, pp. 25–31. (In Russ.).
5. Bakhrakh D.N. *Administrative law of Russia*. Moscow, NORMA Publ., 2001. 640 p. (In Russ.).
6. Kopina A.A. To the question of correlation of concepts "tax process" and "tax procedure". *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2005, no. 10, pp. 14–17. (In Russ.).
7. Sashchikhina T.Yu. The concept and features of tax-legal procedures. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2005, no. 11, pp. 7–11. (In Russ.).
8. Shafhauser R., Eckstein K., Vershinin S. *How to arrange relations between a citizen and an official? Administrative procedures on the example of Switzerland laws*. Moscow, EKOM Publ., 2000. 80 p. (In Russ.).
9. Poponova N.A. Tax authorities in France. *Finansy*, 2002, no. 1, pp. 73–77. (In Russ.).
10. Marchenko M.N. (ed.). *General theory of state and law*, Academic course, in 2 volumes. Moscow, Zertsalo Publ., 2000. Vol. 2. Theory of law. 416 p. (In Russ.).

11. Galagan I.A., Baev O.Ya. To the question of jurisdictional law, in: Baev O.Ya., Kokorev L.D., Litvinov R.L., Torubarov V.I. (eds.). *Development and improvement of criminal-procedural form*. Voronezh, Voronezh University Publ., 1979, pp. 148–153. (In Russ.).
12. Lukiyanova E.G. The theory of procedural law: the history of the problem and its present state. *Gosudarstvo i pravo*, 2003, no. 2, pp. 104–108. (In Russ.).
13. Nogina O.A. *Tax control: questions of theory*, St. Petersburg, Piter Publ., 2002. 159 p. (In Russ.).
14. Peschanskikh G.V. *Efficiency of activity of law enforcement agencies in the field of taxation. Information and analytical approaches to economic security*. Moscow, Ekonomika Publ., 2004. 229 p. (In Russ.).
15. Orlov M.Yu. The legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the good faith of the taxpayer cannot be included in the tax legislation, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Nalogovoe pravo v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii 2004 goda*. Moscow, Wolters Kluwer, 2006, pp. 94–101. (In Russ.).
16. Ivanov A.V. Constitutional bases of administrative and jurisdictional powers of tax authorities of the Russian Federation. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya "Pravo" = Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. Juridical sciences*, 1998, iss. 1, pp. 156–161. (In Russ.).
17. Pepelyaev S.G. (ed.). *Tax law*. Moscow, Yurist Publ., 2004. 591 p. (In Russ.).
18. Gunter K. Control over decisions taken within the framework of administrative discretion: German experience, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Nalogovoe pravo v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii 2004 goda*. Moscow, Wolters Kluwer, 2006, pp. 183–187. (In Russ.).
19. Ivanova V.N. The ratio of legal categories "tax process" and "tax proceedings" and features of their implementation in the Tax Code of the Russian Federation. *Yurist = Jurist*, 2001, no. 2, pp. 67–70. (In Russ.).
20. Gurov M.V. The Constitution of the Russian Federation and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation – the basis for improving the normative regulation of relations in the field of tax control, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Nalogovoe pravo v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii 2004 goda*. Moscow, Wolters Kluwer, 2006, pp. 200–204. (In Russ.).
21. Gudimov V.I. Tax control production in Russia. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2002, no. 1, pp. 29–35. (In Russ.).
22. Bachurin D.G. Basic elements of the tax process. *Nalogovoe planirovanie*, 2001, no. 3, pp. 39–46. (In Russ.).
23. Ivanova S.A. The principle of social justice in the law implementation activity (Theoretical aspects of realization). *Gosudarstvo i pravo*, 2006, no. 1, pp. 19–26. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маслов Кирилл Владиславович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: mas_law@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8384-277X
ResearcherID: M-6609-2016
SPIN-код: 5325-9716; AuthorID: 678481

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Kirill V. Maslov – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: mas_law@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8384-277X
ResearcherID: M-6609-2016
RSCI SPIN-code: 5325-9716; AuthorID: 678481

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Маслов К.В. Процессуальные полномочия налоговых органов по обеспечению налоговой безопасности / К.В. Маслов // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 62–71. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).62-71.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Maslov K.V. Procedural powers of tax authorities in the field of fiscal security provision. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 62–71. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).62-71. (In Russ.).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТАМОЖЕННОЙ КЛАССИФИКАЦИИ (на примере Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза)

А.Ф. Алгазина

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

10 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Товарная номенклатура
внешнеэкономической
деятельности, классификация
товаров в таможенных целях,
таможенная классификация,
таможенное право, таможенное
дело, таможенное
законодательство, ЕАЭС

Рассматриваются проблемы понятия классификации товаров в таможенных целях, характеризуется правовая основа Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), а также выявляются особенности дел об оспаривании решений таможенных органов о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС. На основании анализа доктринальных источников делается вывод, что под классификацией товаров в таможенных целях следует понимать совершаемое декларантом либо таможенными органами действие по отнесению товаров к конкретным товарным позициям, субпозициям и подсубпозициям ТН ВЭД в соответствии с Основными правилами интерпретации и соответствующим им цифровым кодам, имеющее юридическое значение при определении размера таможенных платежей, при применении мер нетарифного регулирования и в рамках таможенной статистики в целях обобщения данных о перемещаемых товарах. Исследование правовой основы ТН ВЭД позволило определить особенности применяемой в ЕАЭС системы кодирования товаров, исследование арбитражной практики – выявить особенности споров участников внешнеэкономической деятельности по вопросам классификации товаров в таможенных целях.

ACTUAL PROBLEMS OF CUSTOMS CLASSIFICATION

(on the example of Foreign Economic Activity Commodity Nomenclature of the Eurasian Economic Union)

Anna F. Algazina

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 December 10

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Foreign Economic Activity
Commodity Nomenclature,
classification of goods for customs
purposes, customs classification,
customs law, customs, customs
legislation, EAEU

The subject. The article is devoted to the main problem of customs classification on the example of Foreign Economic Activity Commodity Nomenclature (FEACN) of the EAEU.

The purpose of the paper is to define the concept and meaning of classification of goods for customs purposes, the characteristics of the legal basis of FEACN, the identification of the features of cases challenging the decisions of customs authorities on the classification of goods in accordance with the EAEU FEACN. The hypothesis is to confirm or refute the relevance of the problems of customs classification for participants of foreign economic activity, and for customs authorities.

The methodological basis for the study: general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, description); private and academic (interpretation, formal-legal).

Results, scope. Features of classification of goods in customs declaration, in the implementation of customs control and in other cases regulated by the Customs Code of the EAEU. The classification of goods for customs purposes should be understood as the action taken by the declarant or customs authorities to classify goods as specific commodity items, sub-items and sub-sub-items of FEACN in accordance with the Basic rules of interpretation and the corresponding digital codes, which has legal significance in determining the amount of customs payments, in the application of non-tariff regulation measures and in the framework of customs statistics for the purpose of summarizing data on goods moved.

The current FEACN of the EAEU was approved by the decision of the Council of the Eurasian Economic Commission. The FEACN used in the EAEU is derived from the Harmonized commodity description and coding system. In addition, the FEACN of the Commonwealth of Independent States, introduced after the conclusion of the relevant international legal

agreement by the former Soviet republics in 1995, acts as the international basis of the EAEU FEACN.

Since the size of customs payments depends on the HS code, the majority of disputes between participants of foreign economic activity and customs authorities arise in this category of cases, moreover, their number increases from year to year.

Conclusions. As a result of the study, the concept and importance of classification of goods for customs purposes are defined, the legal basis of FEACN is characterized, the features of cases on challenging the decisions of customs authorities on the classification of goods in accordance with the EAEU FEACN are revealed. All of the above indicates the relevance of the problems of customs classification for participants of foreign economic activity, and for the customs authorities.

1. Введение

Унификация и гармонизация систем описания и кодирования товаров, используемых для формирования системы таможенных тарифов, является важнейшим направлением международного сотрудничества в сфере таможенного дела. Указанное направление, по замечанию Д.В. Корфа, составляет основной объем работы в сфере международного таможенного сотрудничества [1, с. 33].

В настоящее время большинство стран мира ориентируются на Гармонизированную систему описания и кодирования товаров [2, с. 38; 3, с. 3], что позволяет значительно упростить перемещение товаров через таможенную границу и увеличить оборот международной торговли товарами [4, с. 121; 5, с. 59].

Рассмотрение проблем классификации товаров для таможенных целей является чрезвычайно значимым для участников внешнеэкономической деятельности, поскольку товарная номенклатура наряду со страной происхождения товара относится к числу факторов, оказывающих влияние на размер таможенных платежей. И.Л. Вахтерова также указывает, что тема классификации товаров для таможенных целей является одной из наиболее актуальных, поскольку большинство споров с таможенными органами возникает именно на этапе подтверждения заявленного декларантом классификационного кода товара [6].

2. Понятие и значение классификации товаров в таможенных целях

Особенности классификации товаров при таможенном декларировании, при осуществлении таможенного контроля и в иных случаях регламентированы Таможенным кодексом Евразийского экономического союза¹ (далее – ТК ЕАЭС). При этом ТК ЕАЭС не содержит легального определения понятия «классификация товаров».

В юридической литературе встречаются различные подходы к определению рассматриваемого понятия. Д.В. Корф предлагает под классификацией товаров в таможенных целях понимать отнесение товаров к конкретным товарным позициям, субпозициям и подсубпозициям Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (далее – ТН ВЭД) ЕАЭС в соответствии с Основными правилами интерпретации ТН ВЭД и соответствующим им цифровым кодам [1, с. 34]. То есть классификация товаров рассматривается как разновидность деятельности, осуществляемой в таможенных целях.

Товарная позиция представляет собой классификационную группировку товаров, имеющую бездефисное наименование и код, состоящую из четырех цифр и более при условии, что все цифры, начиная с пятой, являются нулями. Субпозиция – классификационная группировка товаров, входящая в состав товарной позиции, имеющая одно- или двухдефисное наименование и либо имеющая код, состоящий из шести цифр или более при условии, что пятая цифра кода отлична от нуля и все цифры кода, начиная с седьмой, являются нулями, либо не имеющая кода при условии, что пятая цифра кодов подчиненных классификационных группировок отлична от нуля. Подсубпозицией именуется классификационная группировка товаров, входящая в состав субпозиции, а при ее отсутствии входящая в состав товарной позиции и либо имеющая код, состоящий более чем из шести цифр, либо не имеющая кода, но имеющая одно- или многодефисное наименование при условии, что коды подчиненных классификационных группировок имеют пятой цифрой нуль и/или состоят более чем из шести цифр [7, с. 160].

Встречается и иной подход. В частности, А.В. Нестеров и И.В. Бегишева рассматривают клас-

¹ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе

Евразийского экономического союза) // СПС «Консультант Плюс».

сификацию товаров в таможенных целях как правоотношения, возникающие между субъектами права (должностными лицами таможенных органов и участниками внешнеэкономической деятельности) при юридически значимом классифицировании товаров, перемещаемых через таможенную границу, по единой ТН ВЭД [8, с. 25].

К числу субъектов указанных отношений авторы относят должностных лиц таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности.

Фактическое содержание рассматриваемых правоотношений составляет фактическое поведение субъектов таможенно-правовых отношений, юридическое – субъективные юридические права и обязанности субъектов, т. е. меру их возможного и должного поведения в тех или иных ситуациях, установленную нормами таможенного права.

Полагаем, что каждый из приведенных подходов является по-своему верным, поскольку они отражают разные аспекты рассматриваемого явления.

Таможенная классификация товаров выполняет три основные функции:

- использование при определении величины ставки таможенной пошлины;
- использование при применении мер нетарифного регулирования;
- использование в рамках таможенной статистики в целях обобщения данных о перемещаемых товарах.

С учетом вышеизложенного, считаем возможным под классификацией товаров в таможенных целях понимать совершаемое декларантом либо таможенными органами действие по отнесению товаров к конкретным товарным позициям, субпозициям и подсубпозициям ТН ВЭД в соответствии с Основными правилами интерпретации (далее – ОПИ) и соответствующим им цифровым кодам, имеющее юридическое значение при определении размера таможенных платежей, при применении мер нетарифного регулирования и в целях обобщения данных о перемещаемых товарах.

3. Правовая основа Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности

В 1983 г. в рамках Совета таможенного сотрудничества была разработана Гармонизированная система описания и кодирования товаров (далее – ГС) [9], вступившая в силу 1 января 1988 г. Российская

Федерация присоединилась к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров с 1 января 1997 г. согласно Постановлению Правительства РФ от 3 апреля 1996 г. № 372 [10, с. 71].

Создание ГС было направлено на увеличение оборотов внешней торговли, поскольку позволила исключить необходимость повторной классификации и кодирования товаров при их перемещении через таможенные границы государств, использующих разные системы классификации.

В настоящее время практически все таможенно-статистические номенклатуры мира основаны на ГС [11, с. 79; 12, с. 133]. Не является исключением из этого правила ТН ВЭД, применяемая в рамках ЕАЭС [13].

3 ноября 1995 г. было подписано Соглашение о ТН ВЭД СНГ (далее – Соглашение), которая также является основой ТН ВЭД в ЕАЭС.

ТН ВЭД СНГ является одной из таможенных товарных номенклатур, производных от ГС. Она действует на территории государств, подписавших Соглашение, и представляет собой детализацию кодировки номенклатуры ГС до девятого знака.

Статья 1 Соглашения определяет, что стороны создают единую товарную номенклатуру, производную от ГС, для осуществления мер тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, совершенствования ведения статистического учета и обмена статистической информацией. Специфика ТН ВЭД СНГ заключается в том, что ее ведет таможенная служба одного из договаривающихся государств, а именно Российской Федерации. Эти полномочия закреплены в ст. 2 Соглашения и заключаются в том, что Федеральная таможенная служба России следит за изменениями международной основы ТН ВЭД СНГ, приводит ТН ВЭД СНГ в соответствие с номенклатурой ГС, ведет эту номенклатуру и хранит эталонный экземпляр, а также по поручению Совета руководителей таможенных служб утверждает классификационные решения по толкованию ТН ВЭД СНГ [14, с. 4].

Действующая в настоящее время ТН ВЭД ЕАЭС утверждена решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54².

Функции по ведению ТН ВЭД ЕАЭС в соответствии с ТК ЕАЭС возложены на Евразийскую эконо-

² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности

Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза» // СПС «КонсультантПлюс».

мическую комиссию. В частности, в рассматриваемой сфере Евразийская экономическая комиссия осуществляет следующие функции:

- 1) мониторинг изменений международной основы ТН ВЭД, а также пояснений по толкованию этой международной основы;
- 2) приведение ТН ВЭД и пояснений к ней в соответствие с ее международной основой;
- 3) внесение по предложениям государств-членов изменений в ТН ВЭД и в пояснения к ней;
- 4) составление и направление в уполномоченные государственные органы государств-членов информации о соответствии кодов ТН ВЭД на уровне товарных позиций, субпозиций и подсубпозиций в виде таблиц при переходе на очередную версию ее международной основы;
- 5) подготовка и направление в уполномоченные государственные органы государств-членов ТН ВЭД и пояснений к ней;
- 6) иные функции, необходимые для ведения ТН ВЭД.

Учитывая, что в основе ТН ВЭД ЕАЭС находится Международная конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров и ТН ВЭД СНГ, действующая в ЕАЭС система кодирования товаров строится следующим образом: первые шесть знаков кодового обозначения товара соответствуют номенклатуре ГС, седьмой–девятый – ТН ВЭД СНГ³. Десятый знак кода товара предназначен для детализации товаров на уровне ТН ВЭД ЕАЭС.

Классификация товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС осуществляется в соответствии с шестью ОПИ ТН ВЭД, которые применяются по принципу: «Если не первое, то следующее». ОПИ ТН ВЭД по сути закрепляют порядок действий при классификации товаров. Пять первых ОПИ предусматривают включение товара в определенную товарную позицию, шестое правило предусматривает включение товара в соответствующую субпозицию, подсубпозицию.

4. Особенности дел об оспаривании решений таможенных органов о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС

Решение о классификации товара принимается самостоятельно декларантом либо по поручению декларанта таможенным представителем. Согласно ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» при обнаружении таможенным органом как до выпуска товара, так и после выпуска товара его неверной классификации таможенный орган осуществляет классификацию товара и принимает решение о классификации товара.

Поскольку от кода ТН ВЭД зависит размер уплачиваемых таможенных платежей, то большинство споров участников внешнеэкономической деятельности с таможенными органами возникает именно по данной категории дел, более того, их число из года в год увеличивается.

Оспаривание решений таможенных органов о классификации товаров по ТН ВЭД возможно в таможенных органах и (или) в суде.

Обжалование указанных решений в судебном порядке осуществляется в соответствии с требованиями административного судопроизводства (раздел III Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ).

Рассматриваемая категория споров имеет следующие специфические особенности.

Во-первых, бремя доказывания законности и обоснованности принятого решения о классификации товара лежит на таможенном органе, а не на хозяйствующем субъекте. Именно таможенный орган обязан обосновать все правовые и фактические основания принятого им решения.

При этом в компетенцию суда не входит определение позиции, к которой относится конкретный товар в соответствии с ТН ВЭД. В п. 7 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июня 1996 г. № 5 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением таможенного законодательства» указано: если арбитражным судом в ходе рассмотрения такого спора будет установлено, что классификация товаров произведена неправильно, он признает решение таможенного органа недействительным. Самостоятельно относить товары к соответствующим позициям ТН ВЭД арбитражный суд не вправе.

Во-вторых, выбор конкретного кода ТН ВЭД всегда основан на оценке признаков декларируемого товара, подлежащих описанию, а процесс описания связан с полнотой и достоверностью сведений о товаре (определенного набора сведений, соответствующих либо не соответствующих действительно-

³ Седьмой и восьмой знаки ТН ВЭД СНГ соответствуют Комбинированной номенклатуре Европейского Сообщества, ко-

торая строится на основе ГС, однако шестизначный код товара дополняется седьмым и восьмым знаками, детализирующими субпозиции.

сти)⁴. Правовое значение при классификации товаров имеет их разграничение (критерии разграничения) по товарным позициям ТН ВЭД в соответствии с ОПИ ТН ВЭД.

В-третьих, в п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» разъяснено, что обоснованность классификационного решения проверяется судом исходя из оценки представленных таможенным органом и декларантом доказательств, подтверждающих сведения о признаках (свойствах, характеристиках) декларируемого товара, имеющих значение для его правильной классификации.

В связи с этим важное значение приобретает наличие в материалах дела заключений экспертов относительно идентификационных признаков товаров, поскольку зачастую при классификации товаров требуются специальные знания. Таможенные органы часто назначают идентификационные экспертизы в рамках таможенного контроля в соответствии с гл. 53 ТК ЕАЭС. Однако участники внешнеэкономической деятельности в случае несогласия с выводами таможенных экспертов вправе ходатайствовать о проведении судебной экспертизы в порядке ст. 82 АПК РФ [15, с. 29].

О целесообразности назначения судебной экспертизы по вопросам идентификации товара даже при наличии заключения таможенного эксперта свидетельствует и многочисленная судебная практика по аналогичным делам, связанным с оспариванием решений таможенного органа об изменении классификации товара в соответствии с ТН ВЭД⁵.

5. Выводы

Особенности классификации товаров при таможенном декларировании, при осуществлении тамо-

женного контроля и в иных случаях регламентированы ТК ЕАЭС. Под классификацией товаров в таможенных целях следует понимать совершаемое декларантом либо таможенными органами действие по отнесению товаров к конкретным товарным позициям, субпозициям и подсубпозициям ТН ВЭД в соответствии с ОПИ и соответствующим им цифровым кодам, имеющее юридическое значение при определении размера таможенных платежей, при применении мер нетарифного регулирования и в рамках таможенной статистики в целях обобщения данных о перемещаемых товарах.

Действующая в настоящее время ТН ВЭД ЕАЭС утверждена решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54. Используемая в ЕАЭС ТН ВЭД производна от ГС. Кроме того, в качестве международной основы ТН ВЭД ЕАЭС выступает ТН ВЭД СНГ, введенная в действие после заключения в 1995 г. бывшими союзными республиками СССР соответствующего международно-правового соглашения.

Учитывая, что в основе ТН ВЭД ЕАЭС находится Международная конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров и ТН ВЭД СНГ, действующая в ЕАЭС система кодирования товаров строится следующим образом: первые шесть знаков кодового обозначения товара соответствуют номенклатуре ГС, седьмой–девятый – ТН ВЭД СНГ. Десятый знак кода товара предназначен для детализации товаров на уровне ТН ВЭД ЕАЭС.

Поскольку от кода ТН ВЭД зависит размер уплачиваемых таможенных платежей, то большинство споров участников внешнеэкономической деятельности с таможенными органами возникает именно по данной категории дел, более того, их число из года в год увеличивается.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Корф Д.В. Правовая регламентация классификации товаров: на примере Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ЕАЭС / Д.В. Корф // Публично-правовые исследования. – 2017. – № 1. – С. 32–45.

⁴ Подробнее см., напр., определения Верховного Суда РФ от 24 декабря 2018 г. № 308-КГ18-17541 по делу № А53-36259/2017, от 24 декабря 2018 г. № 307-КГ18-21023 по делу № А56-73775/2017; постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 июля 2016 г. № Ф04-2578/2016 по делу № А45-15971/2015, от 8 декабря 2015 г. № Ф04-26685/2015 по делу № А45-11897/2014; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от

11 мая 2018 г. № 08АП-3412/2018, 08АП-3740/2018 по делу № А46-2573/2017.

⁵ Подробнее см., напр., постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 февраля 2015 г. № Ф04-15297/2015 по делу № А45-13601/2013, от 29 апреля 2015 г. № Ф04-16419/2015 по делу № А27-2456/2014, от 27 июня 2017 г. № Ф04-1541/2017 по делу № А03-5557/2015, от 15 декабря 2016 г. № Ф04-5879/2016 по делу № А45-17709/2015, от 30 сентября 2014 г. по делу № А45-2446/2013.

2. Огневцев В. О Гармонизированной системе описания и кодирования товаров / В. Огневцев, В. Хоциа-лов // Внешняя торговля. – 1987. – № 1. – С. 37–40.
3. Корф Д.В. Гармонизированная система описания и кодирования товаров / Д.В. Корф // Реформы и право. – 2008. – № 2. – С. 2–10.
4. Российское таможенное право: учеб. / под ред. Б.Н. Габричидзе. – М.: Норма: Инфра-М, 1997. – 448 с.
5. Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть / А.Н. Козырин. – М.: Спарк, 1995. – 134 с.
6. Вахтерова И.Л. Проблематика классификации товаров для таможенных целей на современном этапе развития Таможенного союза ЕврАзЭС / И.Л. Вахтерова. – 2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Корф Д.В. Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности и классификация то-варов по новому таможенному законодательству: научно-практический комментарий главы 6 Таможенного кодекса Таможенного союза / Д.В. Корф // Публично-правовое регулирование экономических отношений: альм. Центра публ.-правовых исслед. 2009–2010 / под ред. А.Н. Козырина. – М.: Центр публ.-правовых ис-след., 2010. – Вып. 2. – С. 137–177.
8. Нестеров А.В. Таможенно-классификационные правоотношения / А.В. Нестеров, И.В. Бегишева // Та-моженное дело. – 2015. – № 1. – С. 23–27.
9. Трошкина Т.Н. Правовые основы Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности / Т.Н. Трошкина. – 2001. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Сафоненков П.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О тамо-женном тарифе» (постатейный) / П.Н. Сафоненков. – М.: Деловой двор, 2015. – 144 с.
11. Чернявский А.Г. Таможенное право: учеб. / А.Г. Чернявский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юсти-ция, 2016. – 556 с.
12. Наднациональное и национальное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС: на примере тамо-женной пошлины / под ред. А.Н. Козырина. – М.: Ин-т публ.-правовых исслед., 2014. – 233 с.
13. Корф Д.В. Классификация товаров в таможенном праве на примере таможенного законодательства Евразийского экономического союза / Д.В. Корф // Реформы и право. – 2017. – № 1. – С. 30–35.
14. Козырин А.Н. Таможенное законодательство Таможенного союза ЕврАзЭС / А.Н. Козырин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 4. – С. 3–7.
15. Подвальный И.О. О некоторых вопросах, возникающих в практике ФАС СЗО при рассмотрении дел об оспаривании решений таможенных органов о классификации товаров в соответствии с Товарной номен-клатурой внешнеэкономической деятельности / И.О. Подвальный // Арбитражные споры. – 2013. – № 4. – С. 27–40.

REFERENCES

1. Korf D.V. Legal regulation of classification of goods: on the example of the Commodity nomenclature of foreign economic activity of the EAEU. *Publichno-pravovye issledovaniya*, 2017, no. 1, pp. 32–45. (In Russ.).
2. Ognitvsev V., Hotsialov V. On the Harmonized commodity description and coding system. *Vneshnyaya tor-govlya*, 1987, no. 1, pp. 37–40. (In Russ.).
3. Korf D.V. Harmonized commodity description and coding system. *Reformy i pravo*, 2008, no. 2, pp. 2–10. (In Russ.).
4. Gabrichidze B.N. (ed.). *Russian customs law*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 1997. 448 p. (In Russ.).
5. Kozyrin A.N. *Customs law of Russia. Common part*. Moscow, Spark Publ., 1995. 134 p. (In Russ.).
6. Vakhterova I.L. *Problems of classification of goods for customs purposes at the present stage of development of the EurAsEC Customs Union*. 2011. Available at “Consultant Plus”. (In Russ.).
7. Korf D.V. Unified commodity nomenclature of foreign economic activity and classification of goods under the new customs legislation: scientific and practical commentary of Chapter 6 of the Customs Code of the Customs Union, in: Kozyrin A.N. (ed.). *Publichno-pravovoe regulirovanie ekonomicheskikh otnoshenii*, Iss. 2. Moscow, Tsentr publichno-pravovykh issledovaniy Publ., 2010, pp. 137–177. (In Russ.).
8. Nesterov A.V., Begisheva I.V. Customs-classification legal relations. *Tamozhennoe delo = Customs Affairs*, 2015, no. 1, pp. 23–27. (In Russ.).

9. Troshkina T.N. *Legal basis of The commodity nomenclature of foreign economic activity*. 2001. Available at "Consultant Plus". (In Russ.).
10. Safonenkov P.N. *Comment to the Law of the Russian Federation of May 21, 1993 No. 5003-1 "On customs tariff" (article)*. Moscow, Delovoi dvor Publ., 2015. 144 p. (In Russ.).
11. Chernyavskii A.G. *Customs law*, 2nd ed. Moscow, Yustitsiya Publ., 2016. 556 p. (In Russ.).
12. Kozyrin A.N. (ed.). *Supranational and national regulation in the EurAsEC Customs Union: on the example of customs duty*. Moscow, Tsentr publichno-pravovykh issledovaniy Publ., 2014. 233 p. (In Russ.).
13. Korf D.V. Classification of goods in customs law on the example of customs legislation of the Eurasian Economic Union. *Reformy i pravo*, 2017, no. 1, pp. 30–35. (In Russ.).
14. Kozyrin A.N. Customs Legislation of the Eurasian Economic Community Customs Union. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2014, no. 4, pp. 3–7. (In Russ.).
15. Podval'nyi I.O. About some questions arising in practice of FAS of SZO when considering cases on challenge of decisions of customs authorities on classification of goods according to the Commodity nomenclature of foreign economic activity. *Arbitrazhnye spory*, 2013, no. 4, pp. 27–40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алгазина Анна Федоровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: anna_masalab@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3429-1910

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna F. Algazina – PhD in Law, Senior Lecturer, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: anna_masalab@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3429-1910

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Алгазина А.Ф. Актуальные проблемы таможенной классификации (на примере Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза) / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 72–78. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).72-78.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Algazina A.F. Actual problems of customs classification (on the example of Foreign Economic Activity Commodity Nomenclature of the Eurasian Economic Union). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 72–78. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).72-78. (In Russ.).

ОГРАНИЧЕНИЕ РАБОТЫ В ТОРГОВЛЕ В ВЫХОДНЫЕ И ПРАЗДНИЧНЫЕ ДНИ (ОПЫТ ПОЛЬШИ)

Я. Стелина

Университет Гданьска, г. Гданьск, Польша

Информация о статье

Дата поступления –

13 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

28 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Рассматриваются предусмотренные Трудовым кодексом Польши общие нормы трудового права, касающиеся работы по воскресеньям и праздничным дням, в их взаимодействии с законодательством ЕС. Представлен системный анализ причин принятия вступившего в силу 1 марта 2018 г. закона, вводящего ограничение занятости в торговых точках по воскресеньям и другим праздничным дням, его содержания и проблем применения.

Ключевые слова

Право на отдых, воскресенье, выходной, время отдыха, торговля, Польша

RESTRICTION OF WORK IN RETAIL ON WEEKENDS AND HOLIDAYS (POLISH EXPERIENCE)

Jakub Stelina

University of Gdansk, Gdansk, Poland

Article info

Received – 2018 December 13

Accepted – 2019 February 28

Available online – 2019 April 20

Keywords

Right to rest, Sunday, day off, rest time, retail, Poland

The subject of the article is legal regulation of work in retail on Sundays and holidays in Poland and in the European Union.

The main aim of the article is to confirm or disprove the hypothesis that restrictions on work in retail on Sundays are not due to the needs of the economy and law, but due to the political situation in Poland, and therefore, although these restrictions are not rejected by the Polish society, they can be revised easily after the elections.

The methodology of the study includes analysis, synthesis, description, interpretation as well as particular academic legal methods (historical overview, comparative analysis of legislation, formal-legal method, interpretation of legal acts).

The main results and scope of their application. The article discusses legal restrictions in Poland concerning work on Sundays and public holidays, especially in retail. General rules concerning work on these days are set in the Polish Labor Code in accordance with the EU legislation. Recently, a law was passed in Poland introducing the restriction of employment in retail outlets on Sundays and other public holidays. This law was entered into force on March 1, 2018 with two years transition period. After transition period a total ban on working on Sundays and holidays in shops and other retail (except some special sales places, such as post offices, ticket offices etc.) will be established. Thus, discussions and disputes over the years, which have been going on almost from the very beginning of the systemic transformation, have been closed for many years. The author of the article presented a systematic analysis of legislation and various problems on the example of Poland and the European Union. The limitations on employment on Sundays are the protective measures established by labour law provisions. They combine the function of securing rest to employees with their role of a method allowing the society to celebrate certain days due to lay or religious reasons. Macroeconomic effects of the restrictions of work in retail on Sundays are not known yet. Nevertheless, it seems that the apocalyptic visions of the condition of Poland's economy, free of commerce made on Sundays (such as a dramatic drop in GDP or a rapid growth of unemployment) are rather far from reality.

Conclusions. The Polish law restricting work on Sundays and public holidays in retail is not totally rejected by Polish society, but it may be subject to further changes. It depends on what political forces will exercise power in Poland.

1. Введение

В 2018 г. в Польше был принят закон, вводящий ограничение занятости в торговых точках по воскресеньям и другим праздничным дням. Таким образом, дискуссии и споры, которые шли в польском обществе на протяжении многих лет, завершены. Ранее, в период социализма, проблема функционирования торговли в праздничные дни отсутствовала, и это было связано прежде всего с постоянной нехваткой товаров. Ситуация изменилась после политических и экономических реформ конца 1980-х – начала 1990-х гг. Затем произошло столкновение различных подходов в обществе: либерального, воспринимающего в качестве основы для развития страны отмену всех барьеров, ограничивающих инициативу граждан, и социального, провозглашающего необходимость защищать более слабых людей от диктата более сильных игроков на рынке труда. В политической системе преобладал компромиссный подход. В соответствии с Конституцией, принятой в 1997 г., Республика Польша является демократическим государством, которое реализует принципы социальной справедливости, а основой экономической системы государства является социальная рыночная экономика, основанная на свободе экономической деятельности, частной собственности и солидарности, диалоге и сотрудничестве социальных партнеров. На практике, однако, такая широко определенная системная формула дает законодателю широкие возможности для маневра. Неизвестно, где проходит граница между рыночным подходом и социальной солидарностью [1; 2]. Таким образом, разрешение дилеммы «больше рыночной экономики или больше социальной ответственности» оставлено на усмотрение законодателя, чьи решения подлежат проверке Конституционным трибуналом. Фактически, в настоящее время решения по политически значимым вопросам принимает руководящее парламентское большинство, которое формирует правительство. В течение большей части периода после 1989 г. в Польше господствовала либеральная ориентация. Это не способствовало введению каких-либо ограничений в отношении работы по воскресеньям и в праздничные дни. Положения, касающиеся этого вопроса, возникшие со времен социализма, были сохранены. Они предполагали, что работа по воскресеньям

и в праздничные дни запрещена, но в то же время допускается ряд исключений из этого запрета, среди которых – деятельность, обслуживающая потребности населения, в том числе работа в магазинах. Ниже будут представлены основные положения нового закона, касающиеся запрета на работу сотрудников в торговых точках по воскресеньям. Прежде, однако, стоит изучить исторический контекст формирования принципа шестидневной рабочей недели с привилегированной ролью воскресенья и то, как эти вопросы регулируются международным правом (более подробно эта проблематика освещена в: [3]).

В странах иудео-христианской культуры принцип шестидневной рабочей недели имеет очень прочную аксиологическую основу, поскольку вытекает непосредственно из религиозных текстов [4–6]. В Книге Бытия можно прочесть: «И совершил Бог к седьмому дню дела Свои, которые Он делал, и почил в день седьмой от всех дел Своих, которые делал. И благословил Бог седьмой день, и освятил его, ибо в онный почил от всех дел Своих, которые Бог творил и созидал» (Быт 2: 2–3).

Обязанность воздерживаться от работы в седьмой день недели в древнем мире соблюдалась только иудеями и лишь впоследствии распространилась вместе с христианством. В юридическом смысле впервые указанный принцип санкционировал император Константин Великий в 321 г., установив воскресенье (день Солнца – *dies solis*) выходным днем и запретив совершать любые коммерческие сделки и решать вопросы в государственных учреждениях в этот день [7, р. 554]. Вопрос о том, были ли мотивы Константина христианскими по своей природе, является в литературе дискуссионным [8, р. 202–204]. Отождествление *dies solis* с воскресением как с христианским праздником появляется не много позже, достаточно определенно в Кодексе Феодориана 438 г. и в Кодексе Юстиниана 533 г. [9, р. 244–247]. В течение следующих семнадцати веков поколения европейцев отмечали воскресенье как праздник, также предназначенный для отдыха после трудностей недельной работы. Более того, тесная связь ритма повседневной жизни с требованиями религиозных трактатов означала, что в течение года отмечались многие церковные и даже национальные праздники, помимо воскресенья (например,

празднование коронации или других важных светских событий). Согласно консервативным оценкам, количество рабочих дней в году в конце средневековья составляло в среднем 265–270, в среднем около 5 дней в неделю. Можно предположить, что, статистически, каждую неделю существовал дополнительный выходной день, помимо воскресенья [10, р. 188]. Конечно, эти дни были предназначены для священных праздников, но они также выполняли важные функции дней отдыха.

2. Право на воскресенье как день отдыха в законодательных актах ЕС

Право на свободное от работы воскресенье не подвергалось сомнению и в период социальных изменений, вызванных промышленной революцией и связанными с ней преобразованиями человеческого труда (перенос тяжести с сельскохозяйственного и ремесленного труда на наемный). Поэтому неудивительно, что принцип непрерывного еженедельного отдыха был относительно рано признан Международной организацией труда в качестве одного из самых базовых стандартов, связанных с занятостью. Еще в 1921 г. Конвенция № 14 о еженедельном отдыхе в промышленности предусматривала, что работники как государственных, так и частных предприятий должны в течение каждых семи дней занятости иметь период отдыха, включающий не менее 24 последовательных часов. Если возможно, такой период отдыха должен совпадать с днями, уже установленными традициями или обычаями страны или района. Аналогичное право предусмотрено в Конвенции № 106 от 1957 г. о еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях и в Европейской социальной хартии 1961 г. [11]. Согласно п. 5 ст. 2 Хартии «в целях обеспечения эффективного осуществления права на справедливые условия труда Стороны обязуются: обеспечить еженедельный отдых, который, по мере возможности, должен совпадать с днем недели, признаваемым по традиции или обычаю соответствующей страны или региона днем отдыха».

Приведенные нормы демонстрируют не только необходимость введения принципа шестидневной рабочей недели, но и то, что выходной день должен быть единым для большинства населения и вытекать из традиций или обычаев страны.

В целом, сегодня никто не ставит под сомнение принцип шестидневной рабочей недели, и с IV в. до

второй половины XX в. в Европе довольно широко признавалось, что седьмой день отдыха должен быть воскресным (как свободный день, установленный в соответствии с традицией или обычаем). Первоначально привилегированный характер воскресенья как седьмого дня отдыха в течение недели также подчеркивался в законодательстве Европейского Союза. В соответствии с Директивой Совета ЕС от 23 ноября 1993 г. № 93/104/ЕЕС «О некоторых аспектах организации рабочего времени», утратившей силу, «государства-члены должны принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы каждому сотруднику предоставлялся за семидневный период непрерывного рабочего времени перерыв в размере 24 часов, включая ежедневный перерыв на работе в размере одиннадцати часов, указанных в ст. 3... Минимальный период перерыва, установленный в первом подпункте, должен, в принципе, включать воскресенье». По мнению Европейского Суда, не была продемонстрирована такая связь между воскресным отдыхом и здоровьем и безопасностью работников (какая бы отсутствовала в любой другой день недели), и решением Суда от 12 ноября 1996 г., проигнорировавшим многовековую традицию, положение, касающееся именно воскресного перерыва в работе, было исключено из законодательства ЕС¹. В следующую Директиву 2003/88/ЕС от 4 ноября 2003 г., касающуюся определенных аспектов организации рабочего времени (и отменившую Директиву 93/104/ЕС), включено положение, в котором ссылка на воскресенье более не встречается [12]. Конечно, по общему правилу, выходной на рабочей неделе устанавливается в воскресенье, хотя формально основание для этого исключено из законодательства ЕС [3, р. 163].

3. Законодательство Польши о выходных днях

В Польше воскресенье считается государственным праздником с 18 декабря 1919 г.², когда был принят Закон о рабочем времени в промышленности и торговле, в настоящее время это закреплено Законом от 18 января 1951 г. о нерабочих днях. Кроме того, на основании законов, определяющих отношение государства к церквям и религиозным объединениям, работники, принадлежащие к господствующей религии и религиозным меньшинствам, имеют право быть освобожденными от работы в эти праздничные дни (с возможностью работодателя перенести выходной на другое время).

¹ Решение Суда ЕС по делу C-84/94 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council of the European Union. 1994. ECR 05755.

² Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu // Dziennik Ustaw. 1920. Nr. 2. Poz. 7.

Признание воскресенья и других праздников (государственных и религиозных), упомянутых в Законе 1951 г. о государственных праздниках, означает общий запрет на труд работников в эти дни. Конечно, закон предусматривает ряд изъятий, что означает, что работа в праздничные дни должна квалифицироваться как исключение из общего правила. Поэтому работа по воскресеньям и другим праздничным дням разрешается в случаях необходимости в связи с характером этой работы. Случаи разрешенной работы по воскресеньям и в праздничные дни предусмотрены нормативно. Это, например, спасательные и ремонтные работы, непрерывная работа, сменная работа, деятельность в области здравоохранения, транспорта и связи, охраны собственности или защиты людей, в сельском хозяйстве и другая работа, необходимая в силу ее социальной полезности и направленности на обеспечение ежедневных потребностей населения (в ресторанах, отелях, музеях и т. д.). В случае работы по воскресеньям работодатель обязан предоставить еще один выходной в течение шести календарных дней, предшествующих такому воскресенью или следующих за ним, а в случае работы в праздничные дни – в течение отчетного периода, который обычно составляет от одного до четырех месяцев. Если невозможно использовать выходной день в вышеуказанный период, работник имеет право на вознаграждение за сверхурочную работу. (Аналогичное правило о двойной оплате за работу в торговле в воскресенье, в отличие от работы в праздничные дни, предусмотрено и в законодательстве других стран, например во Франции [13].)

Исключения из запрета работы по воскресеньям и в праздничные дни также включали – что вызывало наибольшие противоречия – работу в коммерческих организациях.

4. Выходные дни в торговле согласно польскому законодательству

1 марта 2018 г. вступили в силу значительные изменения в правилах, касающихся работы по воскресеньям и праздничным дням в торговых точках. Ранее, до октября 2007 г., торговые точки подпадали под исключения из запрета на работу по воскресеньям и в праздничные дни. Это означало, что не было практически никаких ограничений на занятость работников в торговле, поэтому на практике большинство магазинов, включая крупные торговые центры, были открыты семь дней в неделю. В 2007 г. допустимость работы сотрудников в магазинах в государственные и религиозные праздники была ограничена, однако это было разрешено по воскресеньям.

В октябре 2007 г. в Трудовой кодекс Польши было добавлено положение, согласно которому запрещалась работа только в праздничные дни, но на этих объектах было разрешено работать по воскресеньям, но только при выполнении работы, социально полезной и необходимой для удовлетворения ежедневных потребностей населения. Формулировка, однако, была интерпретирована настолько широко, что во все воскресенья (кроме воскресений, которые совпадали с праздниками) магазины были открыты весь день. В 2018 г. началась реформа, которая постепенно сокращает возможности трудоустройства работников в торговых точках практически по всем воскресеньям в течение года.

Допустимость воскресной работы в торговле почти без ограничений долгое время была предметом общественного спора. Требования, выдвинутые в первую очередь представителями христианских церквей, а также крупными профсоюзами, многими были отвергнуты как противоречащие принципу экономической свободы. Утверждалось, что польская экономика не может позволить себе запретить торговлю по воскресеньям и в праздничные дни, поскольку это отрицательно скажется на экономическом росте и увеличит количество безработных, а также в конечном итоге приведет к снижению доходов работников, занятых в торговле. Также отмечалось, что запрет на воскресную торговлю вернет страну во времена социализма и нарушит основы рыночной экономики. Однако попытки оказать давление на правительство в этом вопросе не прекратились. Крупнейший профсоюз *NSZZ «Солидарность»* даже сослался на наследие августовских соглашений, подписанных в Гданьске 31 августа 1980 г., которые дали начало независимому профсоюзному движению в Польше [14; 15]. Одним из требований августовских соглашений было введение свободных от работы суббот, поэтому профсоюзные деятели считали необходимым обеспечить как можно более широкий круг работников выходным воскресеньем. Таким образом, отмечалось, восстановление воскресенья в качестве выходного дня для почти одного миллиона работников, занятых в торговле, будет исполнять волю так называемого первого движения Солидарности (чья деятельность пришлась на 1980–1981 гг.). Изменения в законе в обсуждаемой сфере стали возможны после парламентских выборов в октябре 2015 г. Сформированное правительство, подписавшее программное соглашение с *NSZZ «Солидарность»*, выполнило часть требований социального союза, включая сокращение воскресной тор-

говли (среди других договоренностей были снижение пенсионного возраста, который предыдущим правительством был увеличен до 67 лет, до 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин). 10 января 2018 г. был принят Закон об ограничении торговли по воскресеньям и в праздничные дни³ (далее – Закон), а также в некоторые другие дни, который вступил в силу 1 марта 2018 г. В соответствии с Законом полное сокращение занятости по воскресеньям в коммерческих учреждениях будет происходить с 1 января 2020 г. и до этого времени будут использоваться переходные положения, которые включают допустимость работы в магазинах в первое и последнее воскресенье каждого месяца до конца 2018 г. и в последнее воскресенье каждого месяца – в 2019 г.

Закон налагает общий запрет на работу в торговле или на осуществление деятельности, связанной с торговлей, бесплатно в торговых точках по воскресеньям и в праздничные дни, а также 24 декабря (канун Рождества) и в субботу, непосредственно предшествующую первому дню Пасхи. Этот запрет применяется к найму как работников по трудовому договору, так и лиц, выполняющих работу или оказывающих услуги на основании гражданско-правовых договоров (например, агентских договоров, договоров подряда, договоров оказания услуг), а также лиц, привлеченных к работе агентствами по временному трудоустройству. Под работой в торговле и осуществлением деятельности, связанной с торговлей, по воскресеньям и в праздничные дни в коммерческих организациях следует понимать работу в течение 24 часов подряд, приходящихся на период между 24:00 субботы и 24:00 воскресенья и между 24:00 дня, непосредственно предшествующего празднику, и 24:00 праздничного дня соответственно. Закон касается различных типов коммерческих организаций и, таким образом, всех объектов, на которых осуществляется торговля и связанные с торговлей виды деятельности, в частности: магазинов, лотков, торговых палаток, оптовой торговли, складов угля, складов строительных материалов, универсамов, офисов. Закон категорически объявляет о запрете торговли по воскресеньям и в праздничные дни (за исключениями, которые будут упомянуты ниже) в вышеупомянутых отраслях. При этом торговые точки могут быть открыты по воскресеньям и в праздничные дни, если торговля осуществляется

лично предпринимателем, который является физическим лицом, от своего имени и за свой счет, а также когда владелец (или лицо, имеющее другое юридическое право собственности на этот объект, – похоже, речь идет о членах семьи) сам обслуживает клиентов и не нанимает других людей для помощи.

Конечно, запрет на торговлю не является абсолютным. Закон перечисляет типы объектов и видов деятельности, в отношении которых ограничения не применяются. Среди них: автозаправочные станции, флористы, аптеки, сувенирные магазины, газеты, билеты на общественный транспорт, сигареты, купоны на азартные игры, почтовые отделения, гостиницы, культурные и образовательные организации, торговые точки на фестивалях, ярмарках и других несистематических мероприятиях, торговые точки в учреждениях здравоохранения, в морских и речных портах, аэропортах, а также на железнодорожных и автобусных вокзалах, деятельность в свободных зонах, интернет-магазины и интернет-платформы, торговля через торговые автоматы, торговля цветами на кладбищах, похоронные бюро, пекарни, кондитерские и магазины мороженого, рестораны и т. д.

Как видно, перечень исключений из запрета на работу в воскресные и праздничные дни работы довольно широк. Таким образом, можно сделать вывод, что даже после 1 января 2020 г., когда переходный период, связанный с постепенным введением ограничений, завершится, многочисленные коммерческие организации, предоставляющие отдельные виды услуг, в том числе обеспечивающие удовлетворение необходимых потребностей потребителей, не будут подпадать под данный запрет. Кроме того, в законе предусматривается, что торговые точки могут быть открыты без каких-либо ограничений в два воскресенья, предшествующие первому дню Рождества, воскресенье, непосредственно предшествующее первому дню Пасхи, и последнее воскресенье января, апреля, июня и августа.

Определенные ограничения были также введены в отношении осуществления деятельности, связанной с торговлей, 24 декабря, т. е. в канун Рождества и в субботу, непосредственно предшествующую первому дню Пасхи. В эти дни работа в коммерческих организациях запрещена после 14:00, в то время как работник сохраняет за собой право на вознаграждение за нерабочее время (сокращенный рабочий день).

³ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni // Dziennik Ustaw. 2018. Poz. 305.

В целях обеспечения соблюдения запрета труда работников и других лиц в торговых точках по воскресеньям и в праздничные дни законодатель предусматривал уголовную и административную ответственность. Выполнение работы в нарушение существующего запрета наказывается штрафом в размере от 1 000 до 100 000 злотых. Привлечение к ответственности осуществляется инспекторами труда, уполномоченными проводить проверку соблюдения торговцами Закона без специального уведомления и в любое время суток.

Кроме того, постоянные или злонамеренные нарушения запрета на работу в торговле по воскресеньям, праздникам и другим запрещенным дням классифицируются как преступление, преследуемое в соответствии с положениями Уголовного кодекса.

5. Выводы

Ограничения занятости по воскресеньям и в праздничные дни относятся к виду защитных решений в области трудового права. Они сочетают в себе функции отдыха и отправления религиозных обрядов. Трудовое законодательство, с одной стороны, предусматривает запрет на работу в праздничные дни, но допускает исключения из этого запрета. В случае разрешенной работы по воскресеньям и в праздничные дни вводятся дополнительные ограничения в виде обязательства предоставлять работникам выходные дни, а когда это невозможно – дополнительное финансовое вознаграждение.

Как видно из предыдущих соображений, польский законодатель трактует занятость в торговле особым образом. С 2018 г. торговые точки были исключены из общих положений Трудового кодекса и к ним применен особый правовой режим. Относительно короткий период времени с момента введения ограничений на воскресные и праздничные работы в торговле не позволяет в полной мере оценить новые правила. В частности, макроэкономические последствия реформы 2018 г. неизвестны, но кажется, что апокалиптические представления о состоянии польской экономики, свободной от воскресной торговли, – резкое падение ВВП или лавинообразный рост безработицы – довольно далеки от реальности. В целом, нет никаких проблем с соблюдением новых правил, хотя могут наблюдаться попытки их обойти (например, открытие торговых центров, рас-

положенных рядом с железнодорожными станциями, под предлогом выполнения функции железнодорожных станций или начало продаж в магазинах почтовых марок под видом почтовых отделений). Законопроект о пресечении таких нарушений даже был подан в Сейм Польши.

Ограничения были, скорее, благожелательно встречены обществом. По данным опроса, более половины граждан оценивают новый закон хорошо (33 % оценивают «очень хорошо», 19 % – «довольно хорошо», 20 % – «безусловно плохо», 21 % – «довольно плохо» и 7 % «не имеют по этому вопросу своего мнения»)⁴. Эти результаты отражают общественное мнение уже после нескольких воскресений, свободных от торговли.

Однако всё указывает на то, что битва за воскресенье в торговле еще не закончилась. С одной стороны, некоторые оппозиционные партии заявляют, что после прихода к власти они отменят осуществляемые реформы, в том числе закон об ограничении занятости в торговле, с другой стороны, мы также наблюдаем «войну мнений» перед выборами. В зависимости от того, кто осуществляет опросы, результаты могут значительно отличаться. Результаты, благоприятные для нового закона, были приведены выше, но есть опросы, показывающие совершенно разные предпочтения респондентов. На вопрос: «Хотели бы Вы, чтобы запрет на торговлю охватывал все воскресенья?» – ответили «определенно нет» 45 % респондентов, а 23 % – «скорее нет». Сторонники воскресенья – 28 % респондентов, не делающих покупки (19 % выбрали ответ «определенно, да», 9 % – «скорее, да»). Опрос также показывает, что, по мнению каждого третьего респондента, заявление об отмене торговых ограничений в воскресенье может повлиять на его решение на выборах, тогда как до 42 % электората желают, чтобы магазины были открыты каждое воскресенье, и исследования показывают, что закон, ограничивающий торговлю в воскресенье, не привлекает людей, живущих в провинции⁵.

Как следует из вышесказанного, закон, ограничивающий работу по воскресеньям и праздничным дням в торговле, может подвергнуться дальнейшим изменениям. Однако это зависит от того, какие политические силы будут осуществлять власть в Польше.

⁴ См.: A miała być katastrofa! Sondaż IBRIS: Ponad połowa Polaków dobrze ocenia decyzję o zakazie handlu w niedzielę // wPolityce.pl. 2018. 20 marca. URL: <https://wpolityce.pl/polityka/386762-a-miala-byc-katastrofa-sondaz-ibris-ponad-polowa-polakow-dobrze-ocenia-decyzje-o-zakazie-handlu-w-niedziele>; Zakaz handlu w niedzielę spodobał się Polakom?

Jest sondaż // Newsweek Polska. 2018. 20 marca. URL: <https://www.newsweek.pl/biznes/gospodarka/zakaz-handlu-w-niedziele-spodobał-sie-polakom-jest-sondaz/fe62vlp>.

⁵ Результаты опубликовала ежедневная газета «Речь Посполита» 4 декабря 2018 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

1. Florek L. Problems and Dilemmas of Labour Relations in Poland. *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 1991–1992, no. 13, pp. 112–114.
2. Kwiatkowski E., Socha M.W., Sztanderska U. *Labour Market Flexibility and Employment Security. Poland*. Geneva, International Labour Office Publ., 2001. 77 p.
3. Stelina J. Prawne ograniczenia pracy w niedziele i święta w Polsce [Legal restrictions on work on Sundays and holidays in Poland], in: Szmyt A., Boszycki J. et al. (eds.). *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*. Gdańsk, Gdańsk University Publ., 2018, pp. 163–172. (In Polish).
4. Baniak J. Niedziela jako dzień święty w wyobrażeniach i ocenach katolików polskich [Sunday as a Holy day in the performances and assessments of Polish Catholics]. *Teologia Praktyczna*, 2004, no. 5, pp. 245–259. (In Polish).
5. Krawczyk R. Szabat. Odpoczynek formą świętowania [Sabbat. Vacation form of celebration]. *Forum Teologiczne*, 2013, no. 14, pp. 51–65. (In Polish).
6. Salij J. Teologiczny sens odpoczynku niedzielного [The theological meaning of Sunday rest]. *Collectanea Theologica*, 1969, no. 39/3, pp. 5–18. (In Polish).
7. Carroll W.H. *Historia Chrześcijaństwa [History of Christianity]*. Wrocław, Wektory Publ., 2009. Vol. 1. 590 p. (In Polish).
8. Dillon J.N. *The Justice of Constantine: Law, Communication, and Control*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2012. 295 p.
9. Bacchiocchi S. *From Sabbath to Sunday. A Historical Investigation of the Rise of Sunday Observance in Early Christianity*. Rome, The Pontifical Gregorian University Press, 1977. 357 p.
10. Skierska I. *Sabbatha sanctifices. Dzień święty w średniowiecznej Polsce [Sabbatha sanctifices. The Holy Day in Medieval Poland]*. Warszawa, Institute of History of the Polish Academy of Sciences Publ., 2008. 566 p. (In Polish).
11. Bercusson B. *European Labour Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 752 p.
12. Grzebyk P. Ochrona odpoczynku niedzielного [The protection of Sunday rest], in: Florek L. (ed.). *Czas pracy, praca zbiorowa [Working time, teamwork]*. Warszawa, Oficyna Publ., A Wolters Kluwer Business Publ., 2011, pp. 199–208. (In Polish).
13. Filipova I.A. Features of the Work and Rest Schedule Legal Regulation in the Labor Legislation of France. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom = Labor Law in Russia and Abroad*, 2016, no. 2, pp. 60–64. (In Russ.).
14. Havlovic S.J., Moore W.M. Workers' Councils, Trade Unions and Industrial Democracy in Poland. *Economic and Industrial Democracy*, 1997, vol. 18, iss. 2, pp. 261–287. DOI: 10.1177/0143831X97182005.
15. Kohl H., Lecher W., Platzer H.-W. Transformation, EU Membership and Labour Relations in Central Eastern Europe: Poland — Czech Republic — Hungary — Slovenia. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2000, vol. 6, iss. 3, pp. 399–415. DOI: 10.1177/10242589000600306.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Стелина Якуб — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права Университет Гданьска
80-309, Польша, г. Гданьск, ул. Яна Бажинского, 6
e-mail: jstelina@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2871-1413

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стелина Я. Ограничение работы в торговле в выходные и праздничные дни (опыт Польши) / Я. Стелина // Правоприменение. — 2019. — Т. 3, № 1. — С. 79–85. — DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).79-85.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Jakub Stelina — Doctor of Law, Professor, Head, Department of Labour Law
University of Gdansk
6, ul. Jana Bażyńskiego, Gdańsk, 80-309, Poland
e-mail: jstelina@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2871-1413

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stelina J. Restriction of work in retail on weekends and holidays (Polish experience). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 79–85. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).79-85. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.5

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99

МОЖЕТ ЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ОБЕСПЕЧИТЬ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ: РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА*

Е.С. Шугрина^{1,2}

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

18 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Рассматривается действующая модель муниципального контроля, дается анализ нормативных актов и судебной практики. Отдельное внимание уделяется проекту федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, принятого в первом чтении и основанного на новом риск-ориентированном подходе. Приводимые примеры касаются вопросов обеспечения безопасности общественных пространств, городской среды.

Ключевые слова

Муниципальный контроль, контрольно-надзорная деятельность, городская среда, городские пространства, безопасность, благоустройство, пассажирские перевозки

HOW CAN MUNICIPAL CONTROL ENSURE THE SECURITY OF THE URBAN ENVIRONMENT? REFORM OF CONTROL-SUPERVISION ACTIVITIES AND JUDICIAL PRACTICE

Ekaterina S. Shugrina^{1,2}

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Moscow, Russia

Article info

Received – 2018 December 18

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

The subject. The article discusses the current model of municipal control in Russia, analyzes the relevant regulations and judicial practice.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis that municipal control can be effective from the standpoint of ensuring the security of the urban environment.

The methodological basis of the study includes general-scientific methods (analysis and synthesis, system-structural approach) as well as academic methods (formal-legal method, method of interpretation of legal acts).

Results and scope of their application. The quality parameters of the urban environment are closely related to the issues of local importance, for the solution of which the local authorities are responsible; secondly, safety is one of the criteria for assessing the quality of

Keywords

Municipal control, control-supervision activities, urban environment, urban space,

* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ (№ 19-011-00752 «Город как территория безопасности: человек, общество, власть») с учетом некоторых результатов исследования существующей модели муниципального контроля, проведенного сотрудниками Центра местного самоуправления РАНХиГС. Более подробно о всех результатах исследования см.: Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдокл. М.: Проспект, 2018. 184 с.

security, landscaping, passenger transportation

the urban environment, so the local authorities should have tools to influence its improvement. One of such instruments is municipal control exercised by local governments or their officials. De facto municipal control smoothly flows from the sphere of public relations into the sphere of civil law relations due to the control functions of the owner of his property. This may affect not only the concept of municipal control, but also the features of the delimitation of municipal control from related types of state control (for example, in the field of land control, etc.). The analysis of normative acts and the existing judicial practice allows to conclude that the existing concept of municipal control is a gap and internally contradictory. It leads to a diminution of the control activities of local governments, inefficient spending of budget funds. In addition, this means that local governments do not have effective mechanisms to ensure the security of public spaces.

Conclusions. The article refutes the hypothesis of the effectiveness of municipal control in Russia from the standpoint of ensuring the safety of the urban environment. Local governments, as a full-fledged and equal variety of public authorities should have a mechanism for the implementation of municipal control, especially in terms of compliance with the requirements established in municipal regulations. This is particularly important for the security of the urban environment.

1. Введение

В последние годы в профессиональном языке чиновников и некоторых экспертов достаточно часто стал использоваться термин «городская среда» [1, с. 58; 2]. Этот термин стал всё чаще встречаться в документах Минстроя России, архитекторов, урбанистов. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» говорится, что кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза являются целевыми показателями национального проекта в сфере жилья и городской среды.

Очевидно, что термин «городская среда» является сложным и многоаспектным, понимаемым разными экспертами по-разному (уместно отметить, что некоторые специалисты используют иной термин – «городские, или общественные, пространства» [3, с. 21; 4, с. 24, 145]). В качестве примера можно привести несколько определений, содержащихся в юридических документах.

Так, в приказе Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр констатируется, что городская среда характеризуется совокупностью природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду обитания на определенной территории и определяющих ком-

фортность проживания на этой территории. В Постановлении Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 под городской средой фактически понимается комплекс мероприятий по благоустройству одной или нескольких взаимосвязанных территорий общего пользования муниципальных образований различного функционального назначения (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий), направленных на улучшение архитектурного облика поселений, повышение уровня санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия жителей. Не вдаваясь в дискуссии о существе этого термина, нужно констатировать, что в настоящее время разработаны методики оценки качества городской среды (причем термин «городская среда» используется не только применительно к городам, городским округам, городским поселениям, но и к сельским поселениям), на основе которых составляются рейтинги привлекательности городов¹.

Методика определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации утверждена приказом Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр и содержит различные индикаторы и параметры. На сайте «Дом.рф»² эти показатели сгруппированы определенным образом; отдельно выделены виды пространств (жилье и прилегающие пространства; озелененные и водные пространства; уличная инфраструктура; социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства; общественно-деловая

¹ См., напр.: URL: <http://российский-союз-инженеров.рф/rejtingi/>.

² АО «ДОМ.РФ», до марта 2018 г. – Агентство ипотечного жилищного кредитования; переименовано на основании Постановления Правительства РФ от 3 октября 2018 г. № 1175.

инфраструктура и прилегающие пространства; общегородское пространство) и критерии, по которым их необходимо оценивать (безопасность, комфорт, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды)³. Причем безопасность как критерий нацелен не только на определение существующего уровня опасности определенных пространств, но и оценку таких параметров среды, которые потенциально могут способствовать причинению вреда жизни и здоровью человека.

Из этого можно сделать несколько предварительных выводов. Во-первых, параметры качества городской среды тесно связаны с вопросами местного значения, за решение которых отвечают органы местного самоуправления; во-вторых, *безопасность – один из критериев оценки качества городской среды, значит, у органов местного самоуправления должны быть инструменты влияния на ее улучшение*. Одним из таких инструментов является муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления или их должностными лицами.

По версии специалистов «Дом.рф» безопасность как критерий определения индекса городской среды нацелен не только на определение существующего уровня опасности определенных пространств, но и оценку таких параметров среды, которые потенциально могут способствовать причинению вреда жизни и здоровью человека. Такой подход позволяет сделать предположение, что в контексте местного самоуправления, особенностей городских или общественных пространств, существенную роль для обеспечения безопасности городской среды должна играть профилактика. Это, кстати, полностью соответствует целям реформирования контрольно-надзорной деятельности, которая должна быть переориентирована на предупреждение и профилактику нарушений.

2. Понятие и правовые основы муниципального контроля

В настоящее время наибольшее внимание муниципальному контролю уделяет Минэкономразвития России, которое ежегодно готовит доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, в том числе о состоянии муниципального контроля; отдельный доклад о состоянии муниципального контроля готовился только один раз в 2011 г.⁴ По данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль прихо-

дится около 2–3 % всей контрольно-надзорной деятельности.

Правовые основы муниципального контроля составляет значительное количество нормативных актов разных территориальных уровней, однако наиболее значимыми являются Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

В Федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 17.1).

Анализ приведенных норм показывает, что муниципальный контроль фактически предлагается рассматривать как неотъемлемую функцию органа власти – органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. В этом смысле контрольные функции должны быть по всем вопросам местного значения.

На то, что муниципальный контроль является разновидностью управленческой деятельности, давно обращают внимание ученые [5–7; 8, с. 26]. Так, Т.М. Бялкина вполне справедливо подчеркивает, что контроль – это одна из форм осуществления управленческой деятельности, наряду с другими формами, такими как планирование, принятие правовых актов и др. [9, с. 30]. По мнению ученого, можно говорить о собственных контрольных полномочиях органов местного самоуправления [9, с. 18, 24]. Этот аспект является очень важным – орган власти должен

³ Более подробно см.: URL: <https://индекс.дом.рф/about>.

⁴ Муниципальный контроль в Российской Федерации: анализ. докл. / Минэкономразвития России. М., 2011. 69 с.

обладать контрольными функциями, особенно в части контроля исполнения собственных решений.

Одновременно в ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о том, что муниципальный контроль – это полномочие органов местного самоуправления, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления.

В ч. 2 ст. 17.1 констатируется, что к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ. Поэтому данный закон имеет огромное значение для уяснения сути муниципального контроля.

В частности, в ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ есть легальное определение муниципального контроля, под которым предлагается понимать деятельность органов местного самоуправления на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Особое внимание следует обратить на то, что муниципальный контроль – это деятельность по организации и проведению проверок, а также профилактике нарушений; о том, что муниципальный контроль – это деятельность по наказанию, привлечению виновных к ответственности, речи не идет.

В феврале 2018 г. был принят в первом чтении проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект № 332053-7). В нем также есть определение муниципального контроля, под которым предлагается понимать деятельность органов местного самоуправления, направленную на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. Иными словами, уже

на этапе формулирования определения говорится, что муниципальный контроль – это не только проверки и профилактика правонарушений, но и пресечение, восстановление правового положения.

В качестве иллюстрации, насколько нормы этих двух базовых законов реализуются в отраслевом законодательстве и на практике, можно привести извлечение из судебного решения – апелляционного определения Алтайского краевого суда от 16 января 2013 г. Фактически суд обратил внимание на коллизию норм федеральных законов № 131-ФЗ и № 294-ФЗ, которые по разному определяют пределы правового регулирования муниципального контроля – только федеральными законами; федеральными законами и уставами муниципальных образований; федеральными законами и муниципальными правовыми актами.

Итак, по мнению суда, в соответствии с ч. 1, 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. Круг вопросов местного значения городского округа определен ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, содержит осуществление муниципального контроля за исполнением бюджета городского округа (п. 1), за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа (п. 5), муниципального жилищного контроля (п. 6), муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа (п. 26), муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 30), муниципального лесного контроля (п. 38), муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей (п. 39), муниципального контроля на территории особой экономической зоны (п. 40). Иные виды муниципального контроля в данной статье не предусмотрены.

Полномочия органов местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения определены ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и включают, в том числе, «иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований» (п. 9).

При этом ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 14–16 настоящего федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия ор-

ганов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Из данной статьи следует, что приведенный в ней перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен нормативными правовыми актами двух видов – федеральными законами и уставами муниципальных образований.

Вместе с тем ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ применительно к полномочиям органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля содержит иное правило, ограничивая его пределы и допуская таковой лишь по вопросам, предусмотренным федеральными законами.

В п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Тем же пунктом предусмотрено, что порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Соответственно, нормы п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ и ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ являются специальными по отношению к нормам ч. 1, 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, суд приходит к выводу, что сами себя органы местного самоуправления наделять контрольными полномочиями не вправе, наделение их такими полномочиями по определенным вопросам относится к компетенции федерального законодателя и может быть произведено лишь в федеральном законе⁵.

3. Виды муниципального контроля

Очевидно, что виды муниципального контроля должны быть обусловлены его пониманием. Выше

уже говорилось о трех разных подходах к трактовке данного термина. Муниципальный контроль рассматривают как вопрос местного значения, полномочие или функцию управления. Действующее законодательство включает все эти подходы.

Более того, если мы говорим, что муниципальный контроль – это деятельность, подпадающая под действие Федерального закона № 294-ФЗ, то она должна относиться к сфере публичных отношений.

Мониторинг нормативных правовых актов, проведенный Минэкономразвития России еще в 2011 г., позволил выявить основные подходы к тому, что понимается под муниципальным контролем [10]. Этот подход сохраняет свою актуальность и в настоящее время [11]. Экспертами было предложено выделять следующие виды муниципального контроля:

– виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе (например, финансовый контроль; земельный контроль; лесной контроль; контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения);

– виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющихся составной частью вопроса местного значения (например, контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; контроль над представлением обязательного экземпляра; за соблюдением гражданами условий получения социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом РФ принято решение о преобразовании или об упразднении);

– виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения (например, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных иско-

⁵ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 16 января 2013 г. по делу № 33-300/13.

паемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области торговой деятельности; контроль за организацией и осуществлением деятельности на розничных рынках);

– виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения (контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы; контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды; контроль в сфере благоустройства; контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования).

Анализ нормативных актов показывает, что в большинстве случаев муниципальный контроль рассматривается как полномочие органов местного самоуправления. В качестве вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный лесной контроль; контроль за исполнением муниципального бюджета; контроль в сфере теплоснабжения. Причем в ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного значения такова, что похожа на формулировку полномочия – например, контроль за исполнением муниципального бюджета.

Попутно надо обратить внимание на то, что далеко не все виды муниципального контроля подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Например, финансовый контроль исключен из сферы его действия (из-за коллизий норм действующего законодательства данная позиция трактуется судами различно). Некоторые виды деятельности подпадают под действие лицензионного контроля (например, контроль за регулярными перевозками), что означает и наличие специфики при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля.

Есть и еще одно обстоятельство, на которое следует обратить внимание в контексте понимания того, что такое муниципальный контроль. От отношений, возникающих в рамках муниципального контроля, следует отграничивать:

– отношения, возникающие при осуществлении собственником контроля за своим имуществом;

– договорные отношения, возникающие, например, в рамках выполнения муниципального задания.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что в большинстве случаев речь идет о контроле за объектами, находящимися в муниципальной собственности (дороги местного значения, муниципальный жилой фонд и т. п.). Фактически в таких случаях речь идет о полномочиях собственника по контролю за своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них. Контроль, осуществляемый собственником (контроль за эффективностью принятых управленческих решений и контроль за состоянием муниципальной собственности), является составляющим элементом бремени содержания имущества, которое налагает право собственности [12].

В ряде видов муниципального контроля (например, контроль за состоянием дорог местного значения, регулярными перевозками и др.) судами очень активно исследуются соответствующие пункты муниципального контракта, возлагающие на муниципальное учреждение, подрядную организацию определенные обязательства по выполнению работ, финансируемых за счет средств местного бюджета.

Иными словами, *de facto* муниципальный контроль из сферы публичных отношений плавно перетекает в сферу гражданско-правовых отношений, обусловленных контрольными функциями собственника за своим имуществом. Это может отразиться не только на концепции муниципального контроля, но и особенностях отграничения муниципального контроля от смежных видов государственного контроля (например, в сфере земельного контроля и т. п.).

В первоначальной редакции законопроекта № 332053-7, внесенной в Государственную Думу в декабре 2017 г., выделялось 11 видов муниципального контроля: муниципальный земельный контроль; муниципальный лесной контроль; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения; муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения, включая муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горносанитарной) охраны природных ле-

чебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра документов; муниципальный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации; муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области благоустройства территорий; муниципальный контроль в области торговой деятельности.

В приложении 2 данного законопроекта перечислялись виды государственного регионального контроля, часть которых явно существенно пересекается с соответствующими видами муниципального контроля. В качестве некоторых примеров можно привести следующие виды регионального контроля: региональный государственный надзор в области обращения с отходами; региональный государственный жилищный надзор; региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси; региональный государственный контроль (надзор) в области благоустройства территорий. Для исключения дублирования или избыточности очень важно отграничивать предмет и объект проверки, что не так просто сделать.

В последующем все приложения, содержащие виды федерального, регионального и муниципального контроля, были исключены из текста законопроекта, поэтому сложно сказать, какие виды контроля будут рассматриваться авторами законопроекта в качестве видов муниципального контроля.

Все вышесказанное можно проиллюстрировать на примере **муниципального контроля соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования и контроля в сфере благоустройства** – эти виды контроля тесно связаны с вопросами безопасности городской среды.

Оба вида контроля можно рассматривать как не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения: контроль за перевозками связан с таким вопросом местного значения, как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения (п. 7 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 15; п. 7 ч. 1 ст. 16 Фе-

дерального закона № 131-ФЗ); контроль в сфере благоустройства тесно связан с таким вопросом местного значения, как утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением (п. 19 ч. 1 ст. 14; п. 25 ч. 1 ст. 16; п. 10 ч. 1 ст. 16.2; п. 17 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Многие эксперты сходятся во мнении, что осуществление соответствующих полномочий невозможно без муниципального контроля.

Анализ норм законодательства, правоприменительной практики позволяет сделать несколько выводов.

1. Благоустройство территории является довольно сложной и многоаспектной деятельностью, которую на практике не всегда бывает просто отграничить от смежной. Как справедливо отмечают эксперты, никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автомобильная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т. д. [13]⁶.

Анализ судебной практики подтверждает этот вывод. Так, в одних решениях под благоустройством суды понимают парковку транспортных средств на газонах, в других – нет; одни суды относят обеспечение в исправном состоянии подъездных дорог к зданиям и сооружениям к требованиям благоустройства, другие рассматривают это как деятельность по содержанию дорог местного значения; есть примеры того, что суды рассматривают правила по обращению с отходами разновидностью правил благоустройства; есть много спорных ситуаций, связанных с принуждением собственника зданий, сооружений к осуществлению работ по их ремонту и поддержанию в исправном состоянии. Эти и другие примеры довольно подробно рассматриваются в Спецдокладе о состоянии муниципального контроля в Российской Федерации [11, с. 122–129].

В зависимости от квалификации соответствующего правонарушения наступают разные последствия, связанные с применением мер пресечения, возможностями органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры ответственности.

⁶ Эту же позицию А.В. Мадьярова повторила во время своего выступления на секции по муниципальному контролю

во время Гайдаровского форума 17 января 2019 г. Более подробно об этом см.: URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1034>.

В методических рекомендациях для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденных Минстроем России⁷, говорится, что к объектам благоустройства относятся территории различного функционального назначения, на которых осуществляется деятельность по благоустройству, в том числе: детские площадки, спортивные и другие площадки отдыха и досуга; площадки для выгула и дрессировки собак; площадки автостоянок; улицы (в том числе пешеходные) и дороги; парки, скверы, иные зеленые зоны; площади, набережные и другие территории; технические зоны транспортных, инженерных коммуникаций, водоохранные зоны; контейнерные площадки и площадки для складирования отдельных групп коммунальных отходов. Очевидно, что все названные общественные пространства имеют большое значение и в контексте обеспечения безопасности.

В действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не предусмотрена ответственность за административные правонарушения в сфере благоустройства. Более того, в нормах постоянно присутствует отсылка на законы субъектов Российской Федерации.

Выборочный экспресс-анализ позволил выявить, что статьи, в которых предусматривается административная ответственность за нарушение в сфере благоустройства, располагаются в главах, имеющих совершенно разные названия («Безопасность на воде», «Землепользование», «Градостроительство», «Общественный порядок», «Порядок управления», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Содержание территории», «Охрана окружающей среды» и др.). Ученые вполне справедливо констатируют, что в качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные в главы; непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного проступка [14, с. 332; 15; 16]. Для иллюстрации можно привести следующие примеры многообразия подходов к формулированию родового объекта:

– административные правонарушения, посягающие на здоровье граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (Республика Адыгея);

– административные правонарушения в промышленности, строительстве и благоустройстве (Республика Башкирия);

– административные правонарушения в области охраны окружающей среды, землепользования и благоустройства (Республика Бурятия);

– административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровый образ жизни, безопасность и отдых, общественный порядок (Республика Карелия);

– административные правонарушения в области благоустройства и содержания территорий населенных пунктов республики (Кабардино-Балкарская Республика);

– административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления и установленный порядок управления (Республика Крым);

– административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства, охраны общественного порядка и охраны жизни людей на водных объектах (Республика Татарстан);

– административные правонарушения в области благоустройства, обеспечения чистоты и порядка (Республика Тыва);

– административные правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (Республика Хакасия);

– административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере, благоустройстве, содержании территорий населенных пунктов, в области ценообразования, реализации товаров и оказания услуг (Республика Чечня);

– административные правонарушения, посягающие на права граждан, их здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (Республика Чувашия).

Эти примеры показывают, что у органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет четкого и однозначного понимания содержания термина «благоустройство» в контексте привлечения к ответственности. Такая многозначность создает значительные проблемы как правоприменительным органам, так и органам местного самоуправления при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля. И всё это отража-

⁷ Приказ Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подго-

товки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов».

ется на том, каким образом обеспечивается безопасность общественных пространств.

2. Очевидно, что эффективность и результативность контроля тесно связана с тем, каким образом сформулированы требования к соответствующей деятельности – требование должно быть разумным и направлено на решение реальной социальной проблемы, снижение социально значимого риска, снижение тех негативных последствий, которые необходимо предотвратить. Если требования являются бессистемными и не нацеленными на реальное изменение ситуации, то и контроль их соблюдения не даст нужного эффекта.

В качестве иллюстрации можно привести требования, необходимые для получения лицензии на пассажирские перевозки. Согласно п. 6 Постановления Правительства РФ от 2 апреля 2012 г. № 280 (ред. от 21 марта 2017 г., с изм. от 22 декабря 2018 г.) «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)» для получения лицензии фактически достаточно: соответствующих транспортных средств; помещения для ремонта; диплома о медицинском образовании специалиста, осуществляющего предрейсовый осмотр; водительских документов. Направлены ли эти требования на реальное обеспечение транспортной безопасности?

На Сочинском инвестиционном форуме 14 февраля 2019 г. в рамках секции по реформе контрольно-надзорной деятельности один из выступающих рассказывал о том, как формулируются требования, и обратил внимание на то, что существующие требования не направлены на повышение безопасности автобусных перевозок. По его мнению, для обеспечения реальной безопасности надо проверять физическое состояние водителя, качество автомобильных дорог, в том числе наличие разделительных полос, и т. п.⁸ Иными словами, сами требования должны быть сформулированы иначе.

В связи с этим уместно сказать, что Минюст России разработал Стандарт качества нормативно-пра-

вового регулирования обязательных требований⁹. В стандарте, в частности, говорится о таком принципе правового регулирования, как принцип риск-ориентированности; иными словами, нормативно-правовое регулирование должно быть основано на оценке риска, который представляет собой оценку вероятности наступления неблагоприятных последствий и характера возможного вреда в случае несоблюдения обязательных требований.

3. Анализ судебной практики по вопросам осуществления муниципального контроля за пассажирскими перевозками показывает, что значительное количество судебных решений обусловлено исследованием соблюдения условий договоров на оказание транспортных услуг населению. В судебной практике встречаются решения, связанные с рассмотрением фактических обстоятельств и применением мер реагирования на выявленные нарушения. Однако чаще всего нарушения выявляются в рамках деятельности государственных органов; отношения муниципального контроля фактически возникают в рамках договорных отношений (органы местного самоуправления выступают заказчиками на выполнение соответствующих работ и услуг, которые оплачиваются за счет средств бюджета); всего органы местного самоуправления обращаются в суд для прекращения незаконной либо осуществляемой с нарушениями деятельности, в том числе за расторжением договора перевозки. Кроме того, судам приходится отграничивать муниципальный контроль от лицензионного (для осуществления транспортного обслуживания населения необходимо получение лицензии). Есть примеры того, что муниципальный контроль инициируется индивидуальными предпринимателями или организациями, осуществляющими перевозку – для них это вопрос конкуренции и устранения нелегальных перевозчиков; неосуществление муниципального контроля попадает в поле зрения антимонопольных органов (более подробно о судебной практике по данному виду контроля см.: [11, с. 129–134]).

Нарушения могут устанавливаться органами местного самоуправления в ходе выездных транспортных проверок¹⁰, рейдов и фиксироваться в актах

⁸ Видео секции можно посмотреть на сайте форума. URL: <https://www.rusinvestforum.org/programme/?day=14.02.2019>.

⁹ Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3. URL: <https://minjust.ru/ru/prioritetnyy-proekt-po-peresmotru-obyazatelnyh-trebovaniy/standart-kachestva-normativno-pravovogo>.

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22 июня 2015 г. по делу № А13-10702/2014 (Вологодская область).

проверок, претензиях, предписаниях¹¹; по результатам проверок может выявляться деятельность в отсутствие свидетельства, иного документа, подтверждающего право осуществления перевозок. В этом случае органы местного самоуправления обращаются в суд с заявлением о запрете деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по соответствующему маршруту регулярных перевозок¹². Причем суды делают вывод о том, что незаконная деятельность создает опасность причинения вреда в будущем, что в силу п. 1 ст. 1065 Гражданского кодекса (далее – ГК) РФ является основанием для удовлетворения иска о запрещении деятельности, создающей такую опасность.

Далеко не все органы местного самоуправления выбирают вышеназванный способ привлечения нарушителя к ответственности. Например, в Калужской области ст. 3.4 Закона № 122-ОЗ предусмотрена административная ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регламентирующих организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования. Это позволяет решением административной комиссии привлекать нарушителя к административной ответственности¹³. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации попытки установить состав административного правонарушения своим законом являются предметом самостоятельного судебного исследования, которое не всегда заканчивается положительно для органов власти, принявших оспариваемый закон¹⁴. Чаще всего суды констатируют, что диспозиции оспариваемой статьи не содержат исчерпывающего перечня юридических запретов, за которые возможно применение административной ответственности, допускают возможность привлечения к административной ответственности за нарушение правил в области транспортных перевозок, регламентированных федеральным законодательством, тем самым позво-

ляя дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же правонарушение¹⁵.

Другая проблема, которая возникает при привлечении нарушителя к ответственности и исследуется судами – необходимость правильной квалификации нарушения, обусловленной тем, что данный вид деятельности относится к числу лицензируемых. Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечет наступление административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ¹⁶.

4. Возможность применения мер принуждения по результатам проверочных мероприятий

Применение таких мер для органов местного самоуправления является довольно важным, но болезненным вопросом.

По общему правилу, органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т. е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. В результате нередки ситуации, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не применяются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т. п.).

В настоящее время право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел зависит от усмотрения субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации пользуются этим правом по-разному.

Отдельное внимание следует обратить на наличие негативных последствий вплоть до мер ответ-

¹¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 сентября 2018 г. № Ф08-5071/2018 по делу № А32-42688/2017 (Краснодарский край).

¹² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 марта 2018 г. № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край).

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 20 февраля 2017 г. № 310-АД16-20769 по делу № А23-7536/2015 (Калужская область).

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2014 г. № 64-АПГ14-2 (Сахалинская область); Определение Вер-

ховного Суда РФ от 15 февраля 2012 г. № 25-Г12-2 (Астраханская область); Определение Верховного Суда РФ от 8 февраля 2012 г. № 48-Г12-1 (Челябинская область); Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2012 г. № 25-Г12-2 (Астраханская область).

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

ственности за нарушение норм, устанавливаемых органами местного самоуправления. В настоящее время в отношении большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений также зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ существующей правоприменительной практики позволяет выявить следующие варианты действий органов местного самоуправления в случае выявления нарушений:

- в тех случаях, где это возможно, органы муниципального контроля составляют протоколы об административных правонарушениях; это автоматически означает возможность реализации норм КоАП РФ в части рассмотрения дела об административном правонарушении, привлечения к административной ответственности;

- органы муниципального контроля составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения; на основании составленного акта происходит обращение непосредственно в суд; в случае принятия судом соответствующего решения, к нарушителю применяются меры имущественной ответственности (эта схема имеет определенные сложности для органов местного самоуправления: суды не всегда принимают акты как надлежащее доказательство наличия нарушения; из-за отсутствия собственных юристов поселения не имеют возможности для обращения в суды);

- органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и передают его в соответствующие органы государственного контроля в порядке взаимодействия (проблемой этой схемы является то, что не установлено четкого механизма рассмотрения переданных материалов; органы государственного контроля начинают всё перепроверять, поскольку предмет государственного и муниципального контроля различен);

- органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и направляют представление об их нарушении; действующее законодательство предусматривает административную ответственность за неисполнение предписания органа муниципального контроля (ст. 19.4, 19.5 КоАП РФ).

Очевидно, что механизм реагирования на выявленные нарушения требует определенной дора-

ботки, иначе получается, что органы муниципального контроля становятся похожими на органы общественного контроля.

В зависимости от вида контроля, органам доступно инициирование применения мер ответственности. Так, органы местного самоуправления могут:

- ставить вопрос о применении мер административной ответственности за нарушения, выявленные по результатам проверочных мероприятий в рамках соответствующего вида муниципального контроля, – составы соответствующих правонарушений предусматриваются в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации (например, муниципальный контроль в сфере благоустройства и др.);

- ставить вопрос об административной ответственности за нарушение лицензионного законодательства – ст. 14.1 КоАП РФ (например, муниципальный контроль в сфере торговли алкогольной продукцией);

- ставить вопрос о применении мер гражданской ответственности – ст. 1065 ГК РФ (например, муниципальный контроль в сфере регулярных перевозок).

Применение норм ст. 1065 ГК РФ, в соответствии с которой опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность, в контексте муниципального контроля применяется судами не очень часто. Однако и такие примеры есть¹⁷.

Исследуя возможности органов местного самоуправления по применению мер принуждения, понимаешь, что необходимо снова вернуться к концепции муниципального контроля. Возможны разные модели муниципального контроля: муниципальный контроль можно ограничить только профилактикой либо предоставить еще и возможность применять меры государственного принуждения, вплоть до ответственности.

Проведение проверочных мероприятий тесно связано с рядом других проблем, которые не урегулированы действующим законодательством. Например, для проведения муниципального жилищного контроля необходимо провести осмотр жилища. Это можно сделать только с согласия проживающих лиц. Мандат муниципального инспектора не позволяет ему войти в квартиру при отсутствии согласия, даже если идет речь о муниципальном имуществе.

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 марта 2018 г. № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край); Постановление Арбитраж-

ного суда Волго-Вятского округа от 16 марта 2017 г. № Ф01-573/2017 по делу № А79-355/2016 (Республика Чувашия).

Другой пример. Для составления акта или протокола об административном нарушении требуются данные о нарушителе. Четкого механизма действий органов муниципального контроля в случае отказа нарушителя предоставить сведения о себе нет. Мандат муниципального инспектора опять не позволяет применять меры принуждения для установления личности нарушителя. Например, для установления личности владельца транспортного средства, запарковавшегося на газоне, органы местного самоуправления в рамках взаимодействия с органами государственной власти направляют соответствующий запрос в ГИБДД с информацией о номере автомобиля с просьбой представить данные о владельце.

Получается, что применение мер воздействия к нарушителю обусловлено усмотрением органов государственной власти.

Еще в 2012 г. Общероссийским конгрессом муниципальных образований был проведен опрос советов муниципальных образований и некоторых муниципальных образований с целью определения отношения органов местного самоуправления к расширению их контрольных полномочий¹⁸. Анализ ответов свидетельствует о неоднозначном отношении самих органов местного самоуправления к механизму муниципального контроля. Было отмечено, что «хотя муниципальный контроль является важным полномочием, обеспечивающим реализацию решений, принимаемых органами местного самоуправления, эффективно его осуществлять могут только муниципальные образования, обладающие значительными материалами, организационными и кадровыми ресурсами, которыми являются, как правило, крупные, промышленно развитые города. Возможности сельских и малых городских поселений в реализации контрольных полномочий сильно ограничены и выполняются ими во многом формально. Еще больше превращает муниципальный контроль в формальность отсутствие у органов местного самоуправления возможности привлекать к ответствен-

ности выявленных с его помощью правонарушителей. Компенсировать отсутствие у муниципалитетов собственных “карательных” полномочий может хорошо отстроенное взаимодействие с органами государственной власти, осуществляющими надзор в соответствующей сфере, что, однако, удастся сделать далеко не во всех случаях»¹⁹.

Опрос представителей органов местного самоуправления, проведенный Центром местного самоуправления РАНХиГС в 2018 г., показал, что по данному вопросу ничего не изменилось [11, с. 135–158]. По мнению органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов у них должно быть право составления протоколов об административных правонарушениях; представители поселений предпочли иной механизм: органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его в органы государственной власти для принятия решения о применении мер воздействия, причем механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти прописан в законе.

5. Выводы

Проведенный анализ показывает, что существующая концепция муниципального контроля является пробельной и внутренне противоречивой. Это само по себе приводит к умалению контрольной деятельности органов местного самоуправления, неэффективному расходованию бюджетных средств. Кроме того, это означает, что у органов местного самоуправления нет действенных механизмов обеспечения безопасности общественных пространств, поскольку органы местного самоуправления как полноценная и равноправная разновидность органов публичной власти должны обладать механизмом осуществления муниципального контроля, особенно в части соблюдения требований, установленных в муниципальных нормативных правовых актах. Особое значение это имеет для обеспечения безопасности городской среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркварт Э. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учеб. пособие / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. – М.: Дело, 2017. – 302 с.
2. Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества / Э.К. Трутнев. – М.: Ин-т экономики города, 2014. – 18 с.

¹⁸ СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. № 9. С. 3–10.

¹⁹ Там же. С. 10.

3. Заборова Е.Н. Городское управление: учеб. пособие / Е.Н. Заборова. – Екатеринбург: Изд-во Ур. ун-та, 2014. – 296 с.
4. Рыженков А.Я. Принципы градостроительного права: моногр. / А.Я. Рыженков. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 174 с.
5. Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. – 2009. – № 10. – С. 75–80.
6. Павлов Н.В. К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля / Н.В. Павлов // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 59–63.
7. Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления / О.Л. Подкопаева // Конституционализм и государственное управление. – 2017. – № 1 (9). – С. 89–95.
8. Юхименко О.С. Муниципальные правовые акты как форма управленческой деятельности / О.С. Юхименко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 25–30.
9. Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф. (Воронеж, 28 февр. 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2012. – С. 18–31.
10. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун и др. – М.: Высш. шк. экономики, 2012. – 164 с.
11. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдокл. / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. – М.: Проспект, 2018. – 184 с.
12. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 3. – С. 3–10.
13. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения / А.В. Мадьярова // Практика муниципального управления. – 2015. – № 8. – С. 47–56.
14. Попов Л.Л. Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2010. – 752 с.
15. Васканьянц Ю.Ю. К вопросу о правовой характеристике административных правонарушений в области благоустройства городской территории / Ю.Ю. Васканьянц // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 51–55.
16. Султанов К.А. Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, устанавливаемой законами субъектов Российской Федерации / К.А. Султанов // Российская юстиция. – 2018. – № 5. – С. 9–13.

REFERENCES

1. Markwart E., Shvetsov A.N. *Territorial organization of local self-government and management of urban agglomerations*. Moscow, Delo Publ., 2017. 302 p. (In Russ.).
2. Trutnev E.K. *Urban environment: impact of legal norms on quality improvement*. Moscow, The Institute for Urban Economics Publ., 2014. 18 p. (In Russ.).
3. Zaborova E.N. *City administration*. Yekaterinburg, Ural Federal State University Publ., 2014. 296 p. (In Russ.).
4. Ryzhenkov A.Ya. *Principles of urban law*, Monograph. Moscow, YurLitinform Publ., 2019. 174 p. (In Russ.).
5. Sokolova O.S. The concept and content of municipal control. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2009, no. 10, pp. 75–80. (In Russ.).
6. Pavlov N.V. On the issue of administrative-law nature of proceeding on effectuation of municipal control. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 11, pp. 59–63. (In Russ.).
7. Podkopaeva O.L. Control activities of local government organs. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2017, no. 1 (9), pp. 89–95. (In Russ.).
8. Yukhimenko O.S. Municipal legal acts as a form of management activity. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2009, no. 4, pp. 25–29. (In Russ.).

9. Byalkina T.M. Legal basis of municipal control in the Russian Federation, in: Byalkina T.M. (ed.). *Munitsipal'nyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii*, proceedings of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012). Voronezh, Voronezh State University Publ., 2012, pp. 18–31. (In Russ.).

10. Kovtun E.V., Chaplinskii A.V., Knutov A.V., Plaksin S.M., Zav'yalova L.D., Lyashkov S.V. *Regional and municipal control in the Russian Federation*. Moscow, HSE Publ., 2012. 164 p. (In Russ.).

11. Shugrina E.S., Kabanova I.E., Ivanova K.A. *On the state of municipal control in the Russian Federation*, Special Report. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 184 p. (In Russ.).

12. Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E. Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2018, no. 3, pp. 3–10. (In Russ.).

13. Mad'yarova A.V. Subject and scope of the competence of local self-government bodies in the sphere of improvement: problems and solutions. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya*, 2015, no. 8, pp. 47–56. (In Russ.).

14. Popov L.L., Migachev Yu.I., Tikhomirov S.V. *Administrative law of Russia*. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 752 p. (In Russ.).

15. Vaskanyants Yu.Yu. Revisiting Legal Characteristic of Administrative Offences in Urban Landscaping Yu. To the question of the legal characteristic of administrative offenses in the field of improvement of the city territory. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 4, pp. 51–55. (In Russ.).

16. Sultanov K.A. About the administrative responsibility for offenses in the field of the improvement established by laws of subjects of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2018, no. 5, pp. 9–13. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, ¹профессор кафедры конституционного и муниципального права, ²директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления ¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) ²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
¹127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
²119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82
e-mail: eshugrina@yandex.ru
SPIN-код: 4120-8693; AuthorID: 484215

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 86–99. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development, ¹Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, ²Director, Center for the Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies, Higher School of Public Administration ¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL) ²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
¹9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
²82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia
e-mail: eshugrina@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. How can municipal control ensure the security of the urban environment? Reform of control-supervision activities and judicial practice. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 86–99. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99. (In Russ.).

ЛОКАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА В ГОРОДАХ КАК СУБЪЕКТ КОНТРОЛЯ ЗА РЕШЕНИЕМ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ*

А.А. Ларичев

Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Петрозаводск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

09 января 2019 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Локальное сообщество, вопросы местного значения, субъекты контроля, субъекты муниципального управления, городские территории, муниципальный контроль

Исследуются возможности формализации института локальных сообществ граждан на городских территориях с целью более широкого привлечения местного населения к решению вопросов местного значения, включая контроль за организацией соответствующих процессов. Отмечаются сложности, возникающие у субъектов муниципального управления – органов и должностных лиц местного самоуправления – по решению задач в рассматриваемой сфере, и утверждается, что одних лишь институциональных и организационных мер по развитию механизма муниципального управления здесь явно недостаточно. Создание локальных сообществ, в свою очередь, могло бы стать альтернативой разрастанию аппарата муниципальной бюрократии в городах и обеспечить законодательные гарантии реализации права граждан на самоуправление непосредственно на территориях их проживания.

LOCAL COMMUNITIES IN CITIES AS A SUBJECT OF CONTROL OVER SOLVING LOCAL ISSUES

Alexander A. Larichev

Karelian Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Petrozavodsk, Russia

Article info

Received – 2019 January 09

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Local community, local issues, subjects of control, subjects of municipal administration, urban territories, municipal control

The subject. This article is devoted to exploring the possibilities of formalizing the institution of local communities of citizens in urban areas, with the goal to more extensively involve local population in solving local issues, including controlling the organization of relevant processes.

The purpose of the article to refute or confirm the hypothesis that local communities may exercise local control functions effectively to improve the quality of local services and reduce the number of local government officials.

The methodology of the study includes methods of theoretical analysis, as well as legal methods, including the formal legal method.

The main results and scope of their application. The activities of subjects of municipal administration – bodies and officials of local government, aiming at improvement of control over the solution of local issues are subject to difficulties, and institutional and organizational measures to develop the mechanism of municipal management in this case are not sufficient. The territorial reorganization of the city administration is also not justified - the creation of intracity municipalities, as well as the formation of territorial subdivisions of the citywide administration is often costly and inefficient. At the same time, the population, being both a beneficiary of the solution of local issues, and, theoretically, the main subject of self-government and a source of legitimation of municipal authority in cities, is excluded from the mechanism of control over the organization of relevant processes.

The creation of local communities, in turn, could be an alternative to the proliferation of the apparatus of municipal bureaucracy in cities, providing legal guarantees for the implementation of citizens' right to self-government directly in territories of their residence. At

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00720.

the same time, local communities, unlike the territorial public self-government, should be included into the general municipal management mechanism, which would ensure their financing at the expense of local administration. However, in contrast with the territorial bodies of city administrations, the functioning of local communities' bodies should presuppose mainly volunteer beginnings in their activities, whereas financial and material support should only assist in realization of their competence.

Conclusions. The expansion of existing forms of control over the solution of local issues by local communities would contribute to improving the efficiency and quality of municipal services, the livelihood of the local population in urban areas.

1. Введение

Управление городскими территориями во многих государствах мира, включая Россию, представляет определенные трудности, связанные как с необходимостью решения большого объема ресурсоемких вопросов жизнеобеспечения населения, так и обеспечения эффективности менеджмента в их решении.

С учетом положений Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) и законодательства, основная нагрузка в реализации местных функций возложена на субъекты профессионального муниципального управления – органы местного самоуправления: именно они управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местные бюджеты, призваны обеспечить решение вопросов местного значения в территориальных пределах своей компетенции. В реализации возложенных функций органы местного самоуправления пользуются предоставленными им полномочиями, применимый спектр которых варьируется в зависимости от специфики решаемого вопроса местного значения. Различными могут быть и механизмы обеспечения реализации вопроса – от полностью самостоятельного решения их органами и должностными лицами местного самоуправления до аутсорсинга отдельных услуг и процессов частным субъектам [1, с. 106; 2, с. 562; 3].

Однако, как бы ни была организована процедура решения местного вопроса, ответственность за его реализацию продолжает лежать на субъекте муниципального управления, население же как бенефициар решения местных вопросов во многих случаях оказывается лишь пассивным потребителем местных услуг, не имея существенных инструментов контроля за организацией соответствующих процессов.

2. Контроль в механизме решения местных вопросов на городских территориях: проблемы обеспечения субъектами профессионального муниципального управления

Эффективность и качество решения местных вопросов и предоставления соответствующих услуг требует не только формирования отлаженной системы связанных процессов, но и наличия четких механизмов обратной связи при возникновении нестандартных ситуаций, сбоев в ее работе, некачественного или недобросовестного выполнения муниципальными организациями и учреждениями либо сторонними подрядчиками муниципальных заданий и контрактов [4, с. 26; 5; 6, с. 21]. Такой механизм может быть обеспечен инструментами контроля – предварительного, текущего и последующего.

Необходимость усиления функций контроля в деятельности администраций городских поселений и округов по мере усложнения муниципальных задач и механизмов их решения растет, очевидна и реакция субъектов муниципального управления на соответствующие запросы. Она выражается прежде всего в институциональных мерах – увеличении штата муниципальных служащих, реализующих контрольные функции, создании специализированных «контрольных» подразделений местных администраций, формировании их территориальных подразделений со специальными контрольными функциями. Наблюдаются и некоторые организационно-технические меры, иногда весьма инновационные (например, использование новейших технических решений – беспилотных летательных аппаратов («дронов»)¹, систем видеонаблюдения) для осуществления мероприятий в рамках муниципального контроля.

¹ См., напр.: В Петрозаводске состоялся первый запуск дрона для осуществления муниципального земельного контроля: пресс-релиз Администрации Петрозаводского

городского округа от 1 февраля 2019. URL: http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk_new/press/news/more.htm?id=10564312@cmsArticle.

Однако не всегда осуществляемая политика, и прежде всего такая, которая предполагает меры экстенсивного характера (увеличение численности контролирующих и количества контрольных мероприятий), приносит свои плоды.

Например, попытка охватить более плотным контролем всю территорию муниципалитета через создание территориальных подразделений городской администрации («администрации районов в городах») в небольших и относительно крупных городах (с населением до 500 тыс. человек) представляется материально и финансово не оправданной – требует аренды дополнительных помещений, оплаты штата сотрудников и т. д. Не оправдывает себя и назначение индивидуальных «территориальных инспекторов» местной администрации в городских районах, поскольку их функционал носит межатраслевой характер и является слишком широким как по содержанию, так и по территориальному охвату, что снижает эффективность их деятельности.

Таким образом, обеспечить постоянный текущий контроль за решением отдельных местных вопросов администрации городских муниципалитетов оказываются порой не в состоянии – причем речь нередко идет о вполне стандартных задачах, таких как уборка и содержание дорог, вывоз мусора подрядчиками.

В силу ограниченности ресурсов достаточно популярной формой контроля становится не систематическая работа, а отдельные мероприятия – инспекции и «рейды» муниципальных чиновников – выборочные проверки объектов системы решения местных вопросов либо предоставления муниципальных услуг².

Попытка решить проблему качества и доступности предоставления муниципальных услуг и реализации функций, включая оптимизацию связанных механизмов контроля, предпринималась и на государственном уровне – причем преимущественно средствами территориальной реорганизации муниципального управления городскими территориями. Так, не случайно в 2014 г. в базовом федеральном законодательстве о местном самоуправлении – Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) – появилась новая модель городского округа с внутригородским делением.

В пояснительной записке к законопроекту, на основе которого были приняты поправки в ФЗ № 131, указывалось: «...в крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения» (цит. по: [7, с. 1606]). Таким образом, создание внутригородских муниципалитетов авторами реформы представлялось как способ территориально «приблизить» местную власть к населению, а новым внутригородским муниципалитетам обеспечить более эффективное и качественное решение местных вопросов в пределах относительно компактной территории внутригородского района, в том числе облегчив и контроль за их решением. К сожалению, правоприменительная практика реализации данной модели в отдельных крупных городских округах в России показала ее неэффективность [8]. Для менее крупных городов в силу организационных и финансовых издержек она представляется и вовсе неприемлемой.

Риски, связанные с данной моделью, и полный спектр причин ее нежизнеспособности не являются предметом рассмотрения в рамках настоящей статьи, однако важный для настоящей работы аспект всё же следует выделить – это фактическая территориальная неделимость города как сложной единой инфраструктурной и социально-экономической системы по целому ряду вопросов жизнеобеспечения населения. Создаваемые внутригородские муниципальные образования, в отсутствие реальных полномочий и достаточной материальной и финансовой базы по решению важнейших местных вопросов, лишь продуцируют лишнюю муниципальную бюрократию и становятся базой для возникновения конфликтов интересов и борьбы за внимание общегородской власти, финансирование их деятельности из общегородского бюджета.

3. Граждане и их сообщества как субъекты городского самоуправления

Таким образом, усложнение муниципальных функций, расширение перечня и содержания вопросов местного значения на городских территориях вследствие увеличения населения, интенсификации социально-экономических процессов и инфраструктурного роста городов требует формирования более

² См., напр.: В Уфе состоялся рейд по уборке улиц и дворов от снега: пресс-релиз Информационно-аналитического

управления Администрации ГО г. Уфа РБ от 22 января 2019. URL: <http://ufacity.info/press/news/310936.html>.

эффективных связанных механизмов контроля, и одной лишь адаптации механизма муниципального управления к решению данной задачи посредством институциональных и организационных мер представляется недостаточно.

Более того, чрезмерное увлечение профессионализацией и рост бюрократического аппарата на общегородском муниципальном уровне без должной компенсации форм самоуправления девальвируют, если не разрушают самоуправленческое начало. Не следует забывать, что когда говорится об управлении городскими территориями в России, то подразумевается прежде всего территориальная организация не просто местного управления, но *самоуправления*, будь то общегородской или (с учетом, в том числе, правового статуса городов федерального значения) внутригородской уровень, и это требует обеспечения должностяующих механизмов и процедур народовластия.

Как верно отмечает профессор В.В. Таболин, муниципальная власть, выступая от имени города, должна понимать, что выступает не от имени зданий, улиц, дворов, автодорог и прочего, а от имени общности жителей (горожан), обладающих всей полнотой власти в городе. Прекращение правосубъектности жителей приводит к прекращению правосубъектности всех остальных субъектов городского права – даже государства в лице его органов ввиду утраты смысла и объектов их деятельности. Таким образом, подчеркивает автор, наличие хотя бы одного юридически официального жителя обеспечивает легитимность существования всей системы субъектов и объектов правоотношений в городе [9, с. 109].

Индивидуальные граждане, а также их совокупность, таким образом, выступают источником легитимации муниципальной власти в городе. Вместе с тем часто дальше теоретического признания и обеспечения минимального – в силу необходимости соблюдения требований Конституции РФ – механизма практического воплощения этой концепции (например, через выборность представительного органа городского муниципалитета) она своего развития не получает. В последнее десятилетие, и в том числе в связи с изменениями в федеральном законодательном регулировании и сопутствующей ему динамике регионального законодательства, глава муниципального образования, глава местной администрации, вслед за самой администрацией и иными исполнительными органами местного самоуправления в городских муниципалитетах всё чаще формируются на невыборной основе, берут на себя всю

полноту решения местных вопросов, горожане же оказываются отстранены от *самоуправления* городом [10]. Причем делается это под лозунгом повышения эффективности и качества решения местных вопросов, и говоря об общегородском уровне местного самоуправления, нельзя сказать что это полностью неоправдано – решение важнейших вопросов жизнедеятельности населения города требует высокого профессионализма и отбора муниципальных управленцев в соответствии с их навыками, опытом и уровнем образования.

Вместе с тем компенсация народовластия, с расширением самоуправленческих возможностей, как представляется, может и должна иметь место. Речь идет прежде всего о субмуниципальном, локальном уровне города, наиболее приближенном к интересам местного населения – там, где граждане работают, проживают, обеспечивают свой быт и организуют досуг. Тенденция по привлечению местного населения к деятельному участию в решении местных вопросов, благоустройству и развитию городских территорий прослеживается как в западных государствах, так и в России. Примером тому служат программы местных инициатив, внедрение и поддержка населением механизмов самообложения для решения местных вопросов, развитие территориального общественного самоуправления в городах.

Однако в России данный тренд нуждается в дальнейшей правовой формализации, при этом в городах формализация и наделение собственной компетенцией в сфере решения местных вопросов субмуниципальных, локальных групп (сообществ) населения представляются крайне актуальными.

4. Локальное сообщество и механизм его контроля за решением местных вопросов на городских территориях

Локальное сообщество в пределах субмуниципальной территории (района, микрорайона города), как представляется, характеризуется более сильными, нежели чем у территориального публичного коллектива города (тотальной совокупности его жителей), социальными связями, а также заинтересованностью его членов в решении конкретных вопросов, поддержании в границах субмуниципальной территории условий, приемлемых для жизнеобеспечения населения. При этом надо отметить, что многие из вопросов местного значения, осуществление которых обеспечивается силами механизма общегородского самоуправления, по природе своей имеют именно локальный характер. Вывоз мусора, уборка и благоустройство территорий, содержание

дорог, хотя нередко и требуют общегородских масштабов организации и материально-технического обеспечения соответствующих процессов, однако таргетируют прежде всего субмуниципальные территории – зоны проживания, работы и отдыха отдельных граждан. Таким образом, будучи конечными потребителями местных услуг в границах локальной территории, граждане являются лучшими в сопоставлении с субъектами муниципального управления «инспекторами» и «контролерами» качества и эффективности решения местных вопросов и предоставления услуг.

Проблема заключается в том, что индивидуальный гражданин или сообщество граждан, являясь источниками легитимации механизма муниципального управления, не имеют, за исключением института обращения в качестве канала обратной связи с общегородской (либо районной в городе) администрацией, значимых инструментов влияния на положение дел в сфере реализации муниципальных задач на локальном уровне. При этом регулируемый на федеральном уровне институт обращения граждан имеет ряд недостатков, которые не позволяют сделать его эффективным инструментом общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе применительно к решению местных вопросов.

Во-первых, индивидуальное либо коллективное обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, не связанное с реализацией безусловного права гражданина, носит для соответствующих органов императивный характер лишь в том отношении, что они обязаны на него прореагировать. Исходя из этого какие-либо изменения в функционировании органов местного самоуправления в связи с поступающей от граждан критикой или предложениями остаются на усмотрение самих органов. Решение же местных вопросов, несмотря на то, что их конечной целью является жизнеобеспечение местного населения, сложно, за некоторыми исключениями, отнести к реализации безусловных прав граждан. Например, в отсутствие утвержденных правилами благоустройства норм об устройстве цветников в городе, может ли гражданин требовать их создания на субмуниципальной территории? Объемы и способы решения вопросов местного значения, как известно, являются прерогативой органов местного значения, и осуществляются ими, вне определяемых государством стандартов и требований, исходя из финансовых и материальных ресурсов, а также собственного «видения» местных задач и потребностей.

Во-вторых, законодательные сроки реагирования на обращение граждан достаточно длительные – 30 дней (по общему правилу). Конечно, в настоящее время в различных субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне реализуются отдельные программы обратной связи «гражданин – муниципалитет», предусматривающие более сжатые сроки реагирования. Однако эти программы не имеют общегосударственного охвата, а опыт их реализации, ввиду в том числе применения не всегда хорошо апробированных информационно-технологических решений (электронных платформ, приложений и т. д.) и маршрутизации поступающих обращений, показывает смешанные результаты [11].

Механизм обращения как средство общественного контроля содержит и ряд иных изъянов, нуждается в дальнейшей оптимизации, в том числе согласовании норм федеральных законов от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 ноября 2017 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части уточнения круга граждан как субъектов обращения и субъектов контроля, расширения возможностей, связанных с обращением граждан в органы местного самоуправления, за счет внедрения новых его форм, имеющих для субъектов муниципального управления императивный характер [12].

Кроме того, апеллирование граждан к муниципальным органам за решением проблем на субмуниципальных территориях, само по себе, сложно назвать деятельным участием в решении местных вопросов, поэтому требуется расширение возможностей местных жителей именно по участию в механизме осуществления местных вопросов, в том числе контролю за их решением. Наибольшую отдачу такое участие будет оказывать в условиях коллективного взаимодействия граждан, объединенных общими интересами на территории своего проживания и работы, сплоченных сетевыми и соседскими связями.

Локальное сообщество, будучи формализованным субъектом муниципального управления, могло бы дать гражданам возможность такого участия. При этом локальное сообщество как форму осуществления местного самоуправления необходимо отличать от уже закрепленного в праве института территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Во-первых, территориальный охват деятельности локального сообщества должен отличаться от ТОС, потому что формирование сообщества следовало бы осуществлять с применением критериев присутствия социально-экономических, инфраструктурных, исторических и управленческих связей на соответствующем первичном, субмуниципальном уровне. Данные в качестве ориентира для формирования ТОС в ст. 27 ФЗ № 131 такие территории, как подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, не подходят в качестве территориальной базы локального сообщества, его охват должен быть шире, возможно – равняться по площади жилым районам, изолированным населенным пунктам в границах городов.

Во-вторых, должен быть шире и спектр местных вопросов, которые решались бы при участии локального сообщества (включать в себя, например, принятие правил благоустройства на его территории, планов по строительству объектов социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры и т. д.). Если ТОС предполагает осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения [13, с. 8–13; 14, с. 79–82], то функционирование локальных сообществ в рамках муниципального механизма предполагало бы также их обязательное участие в решении общемуниципальных вопросов, затрагивающих интересы развития соответствующих территорий. Одной из важнейших функций локального сообщества, в контексте настоящей статьи, могла бы также стать контрольная функция в отношении тех вопросов местного значения, которые осуществляются в границах соответствующей субмуниципальной территории.

При этом представляется, что территориальный охват деятельности локальных сообществ не должен дублировать и границы юрисдикции территориальных органов городской администрации в районах крупных городов («районных администраций»). Во-первых, такие районы могут по площади и количеству населения быть слишком значительными для эффективного функционирования локального сообщества. Кроме того, необходимо избежать дублирования функций территориальных администраций и локальных сообществ, обеспечив продуктивное взаимодействие, но не борьбу за сферы компетенции между ними. Локальное сообщество

должно функционировать на относительно компактной территории, проводя более тщательную работу в сфере контроля за решением местных вопросов и информируя территориальные (там, где они есть) и общегородскую администрации о возникающих проблемах и потребностях на местах. Нельзя забывать и об императивных формах участия локальных групп в осуществлении муниципального управления и реализации общегородской политики, о чем уже было сказано выше.

С организационной точки зрения локальное сообщество может быть представлено советом, состоящим из жителей субмуниципальной городской территории, избранных на первичных собраниях. Совет мог бы формировать различные группы, в том числе постоянно действующие комиссии по контролю за решением местных вопросов. В отличие от ТОС, локальные сообщества следовало бы включить в общемуниципальный управленческий механизм, что позволило бы обеспечить их финансирование за счет средств местной администрации. Однако, на контрасте с территориальными органами администраций городов, функционирование органов локальных сообществ должно предполагать преимущественно добровольческие начала в их деятельности, финансовое и материальное обеспечение должно лишь содействовать в реализации их компетенции. Такая практика организации общинных советов и иных форм самоуправления жителей на городских территориях существует во многих государствах мира [15, с. 185–186].

5. Выводы

Внедрение механизма локальных сообществ могло бы стать альтернативой созданию большого количества как низовых муниципальных единиц в городах, так и территориальных органов местной администрации, позволив одновременно сэкономить на формировании аппарата муниципальной бюрократии и обеспечить законодательные гарантии реализации права граждан на самоуправление непосредственно на территориях их проживания. В конечном итоге, этот механизм, предполагающий расширение возможностей различных форм контроля за решением местных вопросов, способствовал бы повышению эффективности и качества предоставления муниципальных услуг, жизнеобеспечения местного населения в городах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Терещенко Л.К. Государственные и муниципальные услуги: проблемы правоприменения / Л.К. Терещенко // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 101–110. – DOI: 10.12737/art_2018_10_10.
2. Булгакова К.Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации / К.Р. Булгакова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 562–570. – DOI: 10.7256/1999-2807.2016.7.18031.
3. Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Шайдуров. – М., 2017. – 29 с.
4. Бышков П.А. Контрольные полномочия представительного органа местного самоуправления / П.А. Бышков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 9. – С. 24–27. – DOI: 10.18572/1813-1247-2018-9-24-27.
5. Козлова Л.С. Правовые основы организации муниципального контроля в Российской Федерации / Л.С. Козлова, Т.Д. Садовская, А.В. Чаплинский // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011. – № 3. – С. 123–127.
6. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / О.Н. Доронина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 1. – С. 17–22.
7. Ларичев А.А. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) / А.А. Ларичев // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45). – С. 1603–1608.
8. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54–66.
9. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: моногр. / В.В. Таболин. – М.: Юрист, 2012. – 390 с.
10. Костюков А.Н. Магистральные тенденции отстранения населения от осуществления местного самоуправления / А.Н. Костюков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 29–37.
11. Ревякин С.А. Об эффективности электронных платформ участия граждан в государственном управлении / С.А. Ревякин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 2. – С. 94–113.
12. Ларичев А.А. Обращение в органы местного самоуправления как инструмент участия граждан и средство общественного контроля на местном уровне / А.А. Ларичев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 5. – С. 35–39. – DOI: 10.18572/1813-1247-2018-5-35-39.
13. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдокл. / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. – М.: Проспект, 2018. – 160 с.
14. Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий: учеб. пособие / отв. ред. А.А. Ларичев, А.В. Баталин. – Петрозаводск: Кар. науч. центр РАН, 2017. – 186 с.
15. Ларичев А.А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях: моногр. / А.А. Ларичев. – М.: Проспект, 2017. – 336 с.

REFERENCES

1. Tereshchenko L.K. State and Municipal Services: Law Enforcement Issues. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 10, pp. 101–110. DOI: 10.12737/art_2018_10_10. (In Russ.).
2. Bulgakova K.R. On the subjects of municipal services rendering in the French Republic and the Russian Federation. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2016, no. 7, pp. 562–570. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.7.18031. (In Russ.).
3. Shaidurov S.A. *Outsourcing in the field of public and municipal services*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2017. 29 p. (In Russ.).

4. Byshkov P.A. Control powers of the representative body of local self-government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2018, no. 9, pp. 24–27. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-9-24-27. (In Russ.).
5. Kozlova L.S., Sadovskaya T.D., Tchaplinitskiy A.V. Legal basis of the municipal control organization in the Russian Federation. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya = Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 2011, no. 3, pp. 123–127. (In Russ.).
6. Doronina O.N. Local self-government in the system of ensuring and protecting human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2011, no. 1, pp. 17–22. (In Russ.).
7. Larichev A.A. Reforming local government in the Russian Federation: feasibility of the planned changes and consideration of the foreign experience (by the example of Canada). *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 8 (45), pp. 1603–1608. (In Russ.).
8. Bazhenova O.I. Modern Problems of Municipal Power Organization in City Districts: Condition and Prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 7, pp. 54–66. (In Russ.).
9. Tabolin V.V. *Pravovaya teoriya sovremennogo rossijskogo goroda*, Monograph. Moscow, Yurist Publ., 2012. 390 p. (In Russ.).
10. Kostyukov A.N. Main Trends and Excludes of the Population from the Exercise of local self-government. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2017, no. 4, pp. 29–37. (In Russ.).
11. Revyakin S.A. On the Effectiveness of Electronic Platforms of Citizen Participation in Public Administration. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2018, no. 2, pp. 94–113. (In Russ.).
12. Larichev A.A. An address to local self-government bodies as a citizen involvement instrument and a means of public control on the local level. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2018, no. 5, pp. 35–39. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-5-35-39. (In Russ.).
13. Shugrina E.S., Ivanova K.A. *About the state of territorial public self-government in the Russian Federation*, to the 30th anniversary of the first Russian territorial public self-governments, Special Report. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 160 p. (In Russ.).
14. Larichev A.A., Batalin A.V. (eds.). *Territorial public self-government as a basis for the development of territories*. Petrozavodsk, Karelian scientific center of the Russian Academy of Sciences Publ., 2017. 186 p. (In Russ.).
15. Larichev A.A. *Legal regulation and organization of local self-government: Canadian experience and its applicability in Russian conditions*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 336 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ларичев Александр Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного права
Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, 6а
e-mail: alexander.larichev@gmail.com
SPIN-код: 5047-7453; AuthorID: 507509

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander A. Larichev – PhD in Law, Associate Professor, Head, Department of State Law
Karelian Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
6a, Chapaeva ul., Petrozavodsk, 185002, Russia
e-mail: alexander.larichev@gmail.com
RSCI SPIN-code: 5047-7453; AuthorID: 507509

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ларичев А.А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения / А.А. Ларичев // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 100–107. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Larichev A.A. Local communities in cities as a subject of control over solving local issues. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 100–107. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 343.3/.7

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).108-118

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ ПУТЕМ ПРИМЕНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ

М.П. Клеймёнов, Е.С. Иванов

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

22 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

На основе концепции уголовно-правового реагирования характеризуется практика назначения наказания за четыре группы преступлений в сфере правосудия: угрожающих безопасности правосудия, подрывающих его справедливость, препятствующих обоснованному вынесению судебных решений и их исполнению. Выявлены различные модели уголовно-правового реагирования на отдельные категории преступлений, определены возможности коррекции судебной практики.

Ключевые слова

Преступность в сфере правосудия, уголовно-правовое реагирование, рефлексивное реагирование, карательное реагирование, протестное реагирование, оскорбление, оскорбление представителя власти, декриминализация оскорбления, общественная опасность

COMBATING CRIME IN THE SPHERE OF JUSTICE: EFFECTIVENESS OF PUNISHMENT

Mikhail P. Kleymenov, Evgeniy S. Ivanov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 December 22

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Crime in the sphere of justice, criminal-legal reaction, reflexive reaction, punitive reaction, protest reaction, insult, insulting a public officer, decriminalization of insult, social danger

The subject. The system of crimes against justice includes four groups of acts, each of which encroaches on a separate group of public relations: crimes that threaten the security of justice, crimes that undermine its justice, crimes that prevent the reasonable adjudication and crimes that execution of judicial decisions.

The purpose of the paper is to confirm or refute the hypothesis that the criminal legal response in Russia to groups of crimes in the sphere of justice is not adequate to the degree of their social danger.

The methodology. The concept of criminal legal response was chosen as a methodological basis for the analysis of the practice of sentencing. This concept highlights the following types of criminal legal response: lack of response; very weak response – the number of convicts does not exceed 10; weak response – the number of convicts is small, calculated in dozens; adequate response – the number of convicts and penalties correspond to the criminological characteristics of the crime; intensive response – the inevitability of punishment is ensured by the enforcement of rules; punitive response – the norm is applied on the basis of the "letter, not the spirit" of the law; reflexive response – the imposition of punishment "their" in conditions of increased public attention, "resonance" of the case; protest response – judicial practice is in conflict with ill-conceived legislative innovations.

The main results and scope of their application. The weakest, very weak criminal-legal response or complete absence of criminal-legal response in the sphere of justice is the most typical in Russia. It is explained by various factors, and the professional lack of competence and the motive of "protection of the honor of the uniform" appear most frequent. The criminal-legal impact is punitive in relation to the insult of public officer (art. 319 of the Russian Criminal Code). Criminal liability for insulting a public officer is anachronism in the context of full or partial decriminalization of insults in general (art. 130 of the Russian Criminal Code) and beatings (art. 116 of the Russian Criminal Code).

Conclusion. The purpose of the study is reached the hypothesis is confirmed partially – in relation to the inadequacy of criminal penalties for insulting a public officer. Decriminalization of art. 319 of the Russian Criminal Code is necessary. Save it in the current Criminal Code leads to a "witch hunt", in addition to receiving a criminal record every year by thousands of people (that stain not only their biography but also biography of their loved ones). There is art. 5.61 "Insult" in Russian Code of administrative offences. It is proposed to supplement art. 5.61 of the Code of administrative offences of the fourth part: "insulting a public officer during the performance of their official duties" simultaneously with the decriminalization of art. 319 of the Criminal Code.

1. Введение

Сфера правосудия представляет собой системный объект самостоятельного криминологического и правового исследования. Ее образуют преступления против правосудия (гл. 31 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ) и примыкающие к ним деяния, предусмотренные гл. 32 УК РФ (ст. 317–321) («ядро» плюс «оболочка» системы). Совершение преступлений, предусмотренных ст. 317–321 УК РФ, подрывает основы правосудия, поскольку а) создает препятствия деятельности правоохранительных органов, участвующих в пресечении, раскрытии, расследовании правонарушений, исполнении судебных приговоров; б) влияет на формирование общественного мнения о деятельности всех правоохранительных органов и судебной системы в контексте социального доверия и справедливости; в) в таких преступлениях рельефно проявляется виктимологический аспект, который важно учесть при анализе преступности в сфере правосудия.

С криминологической точки зрения целесообразно выделить следующие группы преступлений в сфере правосудия:

1. *Преступления, угрожающие безопасности правосудия* (ст. 295–298.1, 311, 317, 320 УК РФ). Безопасность и правосудие – взаимосвязанные категории. Во-первых, обеспечение безопасности невозможно без правосудия. Во-вторых, безопасность профессиональных работников системы правосудия является самостоятельной актуальной задачей. В-третьих, безопасность правосудия представляет самостоятельный объект преступлений, которые угрожают не только личности, но также общественной и государственной безопасности.

2. *Преступления, подрывающие справедливость правосудия* (ст. 299–305 УК РФ). Общественная

опасность преступности в сфере правосудия определяется прежде всего тем вредом, который причиняется самой системе судебной власти. Необходимо подчеркнуть, что этот вред не может выражаться только материальным измерением. Главный ущерб носит моральный характер и определяется дискредитацией правосудия. При этом подвергается сомнению и разрушению действенность принципа справедливости как фундаментального основания устройства демократического правового государства.

3. *Преступления, препятствующие обоснованному вынесению судебных решений* (ст. 294, 306–310, 316, 318–319 УК РФ). Преступления, препятствующие обоснованному вынесению судебных решений, выражают тенденцию разрушения правосудия как путем активного противодействия законной правоприменительной деятельности, так и пассивного сопротивления формированию правопорядка. Такая тенденция в последние годы явно набирает силу, поэтому соответствующие преступления нуждаются в отдельном анализе.

4. *Преступления, препятствующие исполнению судебных решений* (ст. 312–315, 321 УК РФ). Преступления, препятствующие исполнению судебных решений, также нуждаются в отдельной характеристике, так как выступают своеобразным итогом правоприменительного процесса, определенным критерием его эффективности.

2. Методология исследования

В качестве методологической основы анализа практики назначения наказания избрана концепция уголовно-правового реагирования, разработанная И.М. Клеймёновым [1]. Для выполнения задач исследования наиболее важное значение имеют замечания автора концепции относительно характери-

стики видов уголовно-правового реагирования: отсутствие реагирования; очень слабое реагирование – количество осужденных не превышает десяти; слабое реагирование – число осужденных является небольшим, исчисляется десятками; адекватное реагирование – число осужденных и меры наказания соответствуют криминологической характеристике преступления; интенсивное реагирование – норма реализуется в условиях возможности обеспечения неотвратимости наказания; карательное реагирование – норма применяется на основании «буквы, а не духа» закона; рефлексивное реагирование – назначение наказания «своим» в условиях повышенного общественного внимания, «резонансности» дела; протестное реагирование – судебная практика входит в конфликт с непродуманными законодательными новеллами [1, с. 195]. Следует, правда, учитывать как характер преступления, так и превентивное значение уголовно-правовых норм.

3. Результаты

Как известно, противодействие преступности включает в себя три направления: предупреждение, борьбу и минимизацию (ликвидацию) последствий. Такой вывод следует из легальных определений противодействия терроризму и коррупции, сформулированных в соответствующих федеральных законах¹. К сожалению, в этих определениях имеется существенное упущение: в них не указано, что борьба с преступными посягательствами включает в себя назначение наказания за совершенные преступления. Между тем именно применение наказания является центральным элементом и главным действующим инструментом реализации уголовно-правовой политики в современных условиях. В докладе Генерального секретаря ООН на XIII конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию выделяется взаимосвязь преступности, уголовного правосудия и развития, устанавливается значение практики назначения наказания для достижения установленных законом целей и укрепления общественной безопасности. Практика назначения наказания выступает

критерием определения эффективности систем правосудия, их справедливости. В этом контексте особое внимание обращается на соотношение числа подозреваемых и осужденных².

Обратимся к анализу материалов судебной статистики о практике назначения наказания, полученных в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ. Следует отметить, что данные приведены за 2011–2017 гг. в медианном значении. Иными словами, искомые сведения являются результатом последовательности следующих действий: а) построение таблиц по каждому преступлению за 2011–2017 гг.; 2) ранжирование материалов таблиц по числу осужденных за каждое преступление; 3) выбор среднего значения (середины ранжированного ряда) в каждой таблице и включение его в итоговые таблицы.

3.1. Практика назначения наказания за посягательства на безопасность правосудия

Наиболее высокая общественная опасность по законодательному определению свойственна преступлениям, посягающим на безопасность правосудия. Логично ожидать, что наиболее высокие показатели уголовно-правового реагирования характеризуют судебную практику при назначении наказания именно за такие преступления.

Анализ материалов не соответствует этим ожиданиям. По двум преступлениям: разглашение данных предварительного расследования (ст. 310 УК РФ) и разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса (ст. 311 УК РФ), – уголовно-правовое реагирование отсутствует. Это вызывает удивление, учитывая высокую латентность этих преступлений и сообщаемые СМИ факты «утечки» в интересах криминалитета информации из кабинетов высокопоставленных сотрудников правоохранительных органов³. Очевидно, что специальные службы (службы собственной безопасности правоохранительных органов, Федеральная служба судебных приставов) не уделяют данному аспекту своей профессиональной деятельности должного внимания, а их руководители не требуют соответствующих отчетов. При этом

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря.

² Тринадцатый конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Доха, 12–19 апреля 2015 г.). Доклад Генерального секретаря «Положение в области преступности

и уголовного правосудия в мире». С. 32-A/conf.222/4. URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ACONF222_4_r_V1500371.pdf.

³ См., напр.: Арестованные руководители СК «воздействовали» на начальство ради помощи Шакро Молодому // Meduza. 2016. 22 июля. URL: <https://meduza.io/news/2016/07/21/arrestovannye-rukovoditeli-sk-vozdeystvovali-na-nachalstvo-radi-pomoschi-shakro-molodomu>.

существует очень острая проблема ответственности секретных сотрудников (информаторов) правоохранительных органов [2].

Из табл. 1 усматривается, что очень слабое и слабое реагирование следует за совершением преступлений, угрожающих жизни и здоровью профессиональных участников правосудия (ст. 295, 296, 317 УК РФ). Это, видно, во-первых, из соотношения числа лиц, выявленных и осужденных за совершение таких преступлений: по ст. 295 УК РФ оно составляет 9:1, а по ст. 317 УК РФ – 16:1. Во-вторых, недостаточно высока раскрываемость таких преступлений. Так, судебское сообщество обращает внимание на неудовлетворительное состояние обеспечения безопасности представителей судебной власти, что вызывает крайнюю озабоченность судебного сообщества. «В период 2009–2012 годов зарегистрировано 14 убийств судей, из них раскрыто 9 убийств; осуждены за угрозу убийством и причинением вреда здоровью судей 26 человек. Однако более 250 преступлений, совершенных в отношении судей (покушения на убийство судей, разбойные нападения, грабежи, угрозы убийством и др.), не раскрыто, виновные лица не установлены»⁴.

Адекватным можно признать только уголовно-правовое реагирование на действия, выражающиеся в оскорблении участников судебного разбирательства и лиц, участвующих в отправлении правосудия (ст. 297 УК РФ). Это видно из соотношения количества лиц, совершающих такие преступления (выявлять их не составляет труда ввиду очевидности преступного деяния) и осужденных. Различие между ними небольшое, но оно есть и указывает на то, что эмоциональная сторона преступления учитывается в процессе уголовно-правового реагирования. Здесь мы имеем возможность наблюдать феномен «понимающей юстиции», когда дух закона превалирует над его буквой. Прекращение по различным основаниям каждого десятого уголовного дела уже в процессе его рассмотрения объективно об этом свидетельствует.

3.2. Практика назначения наказания за преступления, подрывающие справедливость правосудия

Обратимся к анализу практики назначения наказания за преступления, которые подрывают справедливость правосудия (табл. 2).

Таблица 1

Практика назначения наказания за посяательства на безопасность правосудия (медианные значения за 2011–2017 гг.)

Виды преступлений (ст. УК РФ)	Выявленные лица	Осужденные	Лишение свободы	Условное лишение свободы	Ограничение свободы	Исправительные работы	Обязательные работы	Штраф	Иные меры	Прекращено
295	9	1	1	–	–	–	–	–	–	–
296	65	36	22	7	–	–	1	5	1	–
297	247	184	–	–	–	53	77	34	–	20
298.1	12	2	–	–	–	–	–	2	–	–
310	2	0	–	–	–	–	–	–	–	–
311	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
317	483	30	30	–	–	–	–	–	–	–
320	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Таблица 2

Практика назначения наказания за преступления, подрывающие справедливость правосудия (медианные значения за 2011–2017 гг.)

Виды преступлений (ст. УК РФ)	Выявленные лица	Осужденные	Лишение свободы	Условное лишение свободы	Ограничение свободы	Исправительные работы	Обязательные работы	Штраф	Иные меры	Прекращено
299	5	1	1	–	–	–	–	–	–	–
300	7	4	–	4	–	–	–	–	–	–
301	0	0	–	–	–	–	–	–	–	–
302	2	–	–	1	–	–	–	–	–	1
303	295	76	1	15	–	13	15	19	2	21
305	4	2	–	–	–	–	–	2	–	–

⁴ Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря № 1 «О состоянии судебной системы РФ и основ-

ных направлениях ее развития». URL: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail/>.

Как видно, уголовно-правовое реагирование за такие преступления либо отсутствует (ст. 301 УК РФ), либо является очень слабым (ст. 299, 300, 303, 305 УК РФ) или слабым (ст. 295 УК РФ). Причины этого коренятся в нежелании дискредитации системы профессионалами, которые призваны служить правосудию. В привлечении к уголовной ответственности лиц, подрывающих справедливость правосудия, не заинтересован никто: ни руководство таких лиц, ни их коллеги.

В этом плане особенно тревожит слабое реагирование на такое преступления, как принуждение к даче показаний (ст. 302 УК РФ). Следует отметить чрезвычайно высокий коэффициент латентности таких преступлений. Панельные замеры Левада-центра 2004–2014 гг. показывают, что более 60 % опрошенных граждан опасаются произвола со стороны сотрудников правоохранительных органов⁵.

По данным проведенного нами анкетирования на вопрос: «Существует ли возможность для участников уголовного судопроизводства подвергнуться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию?» – положительно ответили 56,1 % респондентов, отрицательно – 21,7 %, остальные 22,2 % уклонились от ответа. На вопрос: «В каких органах, осуществляющих уголовное судопроизводство, такая вероятность наиболее высока?» – ответы распределились следующим образом:

- а) СКР – 11,6 %;
- б) ФСБ – 19,8 %;
- в) полиции – 41,9 %;
- г) уголовно-исполнительной системы – 26,7 %.

Здесь, конечно, важна не точность оценок, а общее отношение к проблеме произвола в правоохранительных органах, которое в целом остается преимущественно негативным. Материалы ЕСПЧ фиксируют лидерство России по нарушениям права не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению в сфере правосудия [3].

Широко распространена практика фальсификации доказательств по гражданским делам: такие факты отражены в 3532 решениях только высших судебных инстанций (согласно справочно-правовой

системе «КонсультантПлюс»). Между тем количество лиц, осуждаемых за такое преступление, невелико (по ч. 1 ст. 303 УК РФ медианное значение за 2011–2017 гг. составило 60 человек). Это указывает на искаженное восприятие общественной опасности фальсификации доказательств самими судебными инстанциями в сторону ее занижения. Так, Омским областным судом был оправдан дознаватель Д-в, обвинявшийся в фальсификации доказательств по уголовному делу (ч. 2 ст. 303 УК РФ). Возражая против оправдания Д-ва, гособвинитель в представлении указывал, что инкриминируемое Д-ву деяние ни при каких условиях не может быть признано мало-значительным, поскольку по своей конструкции является формальным и опасно уже в силу самого факта представления фальсифицированного доказательства безотносительно от последствий. Отвергая доводы гособвинения при пересмотре дела в кассационном порядке, Судебная коллегия Верховного Суда РФ согласилась с выводами суда первой инстанции о том, что подделка Д-вым протокола допроса свидетеля Б. не повлияла на результаты рассмотрения дела, не повлекла вынесение неправосудного приговора, не представляла угрозы его принятия судом и нарушения прав и свобод граждан⁶. Приводя это решение, профессор Л.В. Лобанова и доцент А.П. Рожнов его не опровергают, замечая только, что для признания деяния малозначительным «не имеет значения, какова конструкция соответствующего состава преступления» [4, с. 48]. С нашей точки зрения здесь прав гособвинитель, а Судебная коллегия приняла ошибочное решение, дискредитирующее идею справедливости правосудия. Иными словами, здесь просматривается профессиональная деформация: «внутренняя оценка» фальсификации доказательств оказывается гораздо мягче «внешней». Поэтому права М. Шклярчук, указывая, что при существующей организации уголовного преследования и системе оценок деятельности участников риски, связанные с должностными преступлениями, оказываются ниже рисков, связанных с выявлением и расследованием таких преступлений⁷.

К «внешней оценке» можно отнести и общественное мнение по этой проблеме. На вопрос:

⁵ Лизер Ю. Почему в России полюбили полицию // Открытая Россия. 2014. 6 ноября. URL: <https://openrussia.org/post/view/778/>.

⁶ Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 г. по делу № 50-О06-1.

⁷ Шклярчук М. Заказ от системы // Ведомости. 2016. 2 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/03/03/632300-zakaz-sistemi>.

«Насколько, на Ваш взгляд, распространена фальсификация доказательств и результатов оперативно-розыскной деятельности в практике полиции?» – опрошенные нами респонденты ответили:

- а) совсем не распространена – 3,9 %;
- б) скорее не распространена, чем распространена – 24,4 %;
- в) затрудняюсь ответить – 29,3 %;
- г) скорее не распространена, чем распространена – 34,6 %;
- д) широко распространена – 7,8 %.

Как видим, число критических оценок превышает количество позитивных высказываний. В этой связи ясно, что общественное мнение требуется переубедить, а сделать это возможно только при самом строгом отношении к нарушению законности лицами, осуществляющими правосудие.

3.3. Практика назначения наказания за преступления, препятствующие обоснованному вынесению судебных решений

Обратимся к анализу практики назначения наказания за преступления, связанные с противодействием правосудию (табл. 3).

Таблица 3

Практика назначения наказания за преступления, препятствующие обоснованному вынесению судебных решений (медианные значения за 2011–2017 гг.)

Виды преступлений (ст. УК РФ)	Выявленные лица	Осужденные	Лишение свободы	Условное лишение свободы	Ограничение свободы	Исправительные работы	Обязательные работы	Штраф	Иные меры	Прекращено
294	12	9	2	–	–	–	–	5	–	2
304	3	2	–	2	–	–	–	–	–	–
306	3873	2905	124	410	4	185	387	1386	11	398
307	1090	783	5	12	–	–	116	494	37	119
308	51	40	–	–	–	8	8	22	2	1
309	178	62	6	18	–	–	–	20	14	4
316	379	254	3	45	–	1	38	132	3	32

При рассмотрении представленных сведений обращает на себя внимание очень слабое уголовно-правовое реагирование на преступления, предусмотренные ст. 294 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» и ст. 304 УК РФ «Провокация взятки либо коммерческого подкупа». В связи с этим особенно характерна низкая выявляемость таких преступлений, указывающая на то, что с ними борьба не ведется, можно сказать, принципиально. Другими словами, соответствующие деяния положено просто не устанавливать, а выявленным – не давать надлежащую квалификацию. Иначе не объяснить «пиар-акции противодействия коррупции» сотрудниками ГИБДД, которым после упорных намеков дается взятка в размере 100 руб., и иные аналогичные ситуации, многократно описанные в СМИ⁸ и специальной литературе [5; 6]. Поскольку противодействие осуществлению правосудия и производству предварительного расследования, как правило, осуществляют представители органов власти, а к

провокации взятки либо коммерческого подкупа причастны сотрудники правоохранительных органов, то позиция «законного непротивления злу» становится вполне понятной.

Уголовно-правовое реагирование является слабым по отношению к подкупу или принуждению к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ). Следует уточнить, что из числа осужденных по этой статье, указанных в табл. 3, 15 осуждены по ч. 1, 18 – по ч. 2, 22 – по ч. 3 и 7 – по ч. 4. Это преступление по эмпирическим данным обладает 10-кратной латентностью [7, с. 561–562]. Изучение опубликованных материалов судебной практики показывает, что подкуп, шантаж и угрозы убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества чаще всего исходят со стороны криминалитета – лиц, «профессионально» занимающихся преступной деятельностью. У лиц, дающих показания или осуществляющих перевод, есть обоснованные опасения полагать, что неустановленные со-

⁸ См., напр.: Игнатенко А. Сторублевая акция. Показательная борьба с коррупцией на дорогах обернулась трагедией для водителя и его семьи // Российская газета. 2008. 11 ап-

реля; Козлова Н., Ширкин Д. Взятка как провокация // Российская газета. 2009. 13 января.

участники преступника могут привести угрозы в исполнение. К тому же такие преступления совершаются в условиях неочевидности: изобличение преступников требует применения оперативно-розыскных мероприятий. Борьба с такими преступлениями требует активизации.

Уголовно-правовое реагирование по отношению к отказу свидетеля или потерпевшего от дачи показаний (ст. 308 УК РФ) и укрывательству преступлений (ст. 316 УК РФ) следует, на наш взгляд, признать адекватным. Такой вывод следует из сопоставления практики назначения наказания с типичными ситуациями отказа от дачи показаний или укрывательства [8; 9]. Преимущественное применение штрафной санкции за эти преступления указывает на то, что общественная опасность таких преступлений в глазах суда не выглядит высокой. Кроме того, в рассматриваемых статьях УК РФ содержится возможность реализации тенденции «укрепления законности правосудия» за счет потерпевшего от какого-либо преступления, а не преступника, его совершающего. Так, В.М. Быков справедливо возражает против новой редакции ст. 308 УК РФ, установленной Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ, дополнившим ее словами «либо уклонение потерпевшего от прохождения освидетельствования, от производства в отношении его судебной экспертизы в случаях, когда не требуется его согласие, или от представления образцов почерка и иных образцов для сравнительного исследования». «Это решение законодателя, – пишет В.М. Быков, – нам представляется совершенно необоснованным и негуманным в отношении потерпевшего. Законодателю не следует потерпевшего превращать в обвиняемого. Конечно, отказ потерпевшего пройти определенные

следственные процедуры препятствует в определенной мере дознавателю и следователю своевременно и обоснованно расследовать преступление, а иногда и вообще позволяет обвиняемому уйти от законной ответственности. Но из-за этого превращать потерпевшего в преступника – это жестокое и необоснованное решение законодателя» [10, с. 45]. Законодатель почему-то полагает, что с гражданами России нельзя договориться по-хорошему, у них совершенно отсутствует чувство гражданского долга и им обязательно нужно угрожать. Здесь недалеко и до реанимации «сталинской юстиции» с ее гипертрофированной «карательной функцией».

Уголовно-правовое реагирование по отношению к заведомо ложному доносу (ст. 306 УК РФ) и заведомо ложным показаниям, заключениям эксперта, специалиста или неправильному переводу (ст. 307 УК РФ) является интенсивным, т. е. осуществляется не только достаточно активно, но и в условиях, обеспечивающих неотвратимость наказания. В то же время следует учесть, что такие преступления нередко имеют своеобразную юридическую поддержку (в виде юридических консультаций), а отсутствие реагирования на них чаще всего означает должностное правонарушение, в том числе коррупционной направленности [11].

3.4. Практика назначения наказания за преступления, косвенно препятствующие обоснованному вынесению судебных решений

С преступлениями против правосудия, представленными в табл. 2, тесно связаны деяния, предусмотренные ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти» и ст. 319 УК РФ «Оскорбление представителя власти» (табл. 4).

Таблица 4

Практика назначения наказания за преступления, косвенно препятствующие обоснованному вынесению судебных решений (медианные значения за 2011–2017 гг.)

Виды преступлений (ст. УК РФ)	Выявленные лица	Осужденные	Лишение свободы	Условное лишение свободы	Исправительные работы	Условно к иным мерам	Обязательные работы	Штраф	Иные меры	Прекращено
318	8087	6809	1446	3090	3	1	9	1721	9	530
319	10 737	7872	1	–	1570	374	1312	3705	32	878

Как было установлено, такие преступления, как правило, совершаются в отношении сотрудников полиции, исполняющих обязанности по обеспечению общественного порядка. Изучение материалов 92 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 318 УК РФ, рассмотренных районными судами Москвы, Воронежа, Екатеринбурга, Липецка, Кали-

нинграда, Краснодара, Красноярска, Нижнего Новгорода, Омска, Магадана, Уфы, показывает, что ситуации совершения таких преступлений неоднозначны и могут быть представлены в нескольких вариантах:

1) насилие осуществляется спонтанно, беспричинно, на почве ненависти к сотрудникам полиции – 3 приговора (4,8 %);

2) насилие осуществляется в процессе конфликта между сотрудником полиции, реализующим свои обязанности в сфере общественной безопасности, и лицом, нарушающим общественный порядок, – 42 приговора (67,7 %);

3) применение насилия является результатом непрофессиональных действий сотрудников полиции, разжигающих конфликт, – 17 приговоров (27,5 %).

Касательно последнего варианта процитируем один из таких приговоров: «Ермилова С.Г., находясь в помещении дежурной части отдела полиции № 5 УМВД по Нижегородской области, выйдя из помещения следственной комнаты, стала высказывать в грубой форме недовольство своим задержанием. Полицейский потребовал прекратить противоправные действия и выйти из служебного помещения, на что она ответила своим отказом. Тогда сотрудник полиции, взяв под руки Ермилову С.Г., вывел последнюю из служебного помещения в коридор. В это время у Ермиловой возник преступный умысел, направленный на применение насилия, не опасного для жизни и здоровья в отношении сотрудника полиции, являющегося представителем власти. Реализуя свой преступный умысел, действуя умышленно и целенаправленно, осознавая противоправный характер своих действий, около 06 часов 30 минут 17.12.2013, находясь в помещении дежурной части, Ермилова С.Г. нанесла не менее одного удара рукой полицейскому в область лица, причинив последнему телесное повреждение в виде участка внутрикожного кровоизлияния лобной части справа, не вызвавшее причинение вреда здоровью. Таким образом, Ермилова С.Г. совершила преступление, предусмотренное ч. 1. ст. 318 – применение насилия, не опасного для жизни и здоровья, в отношении представителя власти в связи с исполнением им своих должностных обязанностей... Смягчающим вину обстоятельством в соответствии со ст. 61 УК РФ суд признает активное способствование раскрытию преступления, признание вины, наличие на иждивении двух малолетних детей... Ермилову признать виновной и назначить наказание с применением ч. 1 ст. 62 УК РФ в виде штрафа в размере 5000 (пяти тысяч) рублей»⁹. Процитированный приговор наглядно показывает, как легко получить судимость, вступая в конфликт с сотрудником полиции, который хватает

тебя за руки. Удивляет и позиция суда, осуществляющего правосудие «по букве закона», что видно из обилия громоздких придаточных конструкций в приговоре.

Конечно, далеко не все суды, как в приведенном примере, старательно «делают из мухи слона». Это видно из того, что 530 дел (7,8 %) прекращаются по различным основаниям, не доходя до вынесения обвинительного приговора. Тем не менее уголовно-правовое воздействие по отношению к реализации ст. 318 УК РФ, на наш взгляд, следует отнести к категории карательного.

Карательным является уголовно-правовое воздействие и по отношению к оскорблению представителя власти (ст. 319 УК РФ). Более того, такое воздействие можно даже назвать необоснованно карательным. На фоне полной или частичной декриминализации оскорбления (ст. 130 УК РФ), побоев (ст. 116 УК РФ) уголовная ответственность за оскорбление представителя власти выглядит анахронизмом. Это понимают многие судьи: поэтому дела по ст. 319 УК РФ часто прекращаются, а в ряду назначаемых наказаний преобладает штраф. О небольшой общественной опасности оскорбления представителя власти свидетельствует и процессуальный факт: в соответствии со ст. 150 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК) РФ предварительное расследование по ст. 319 осуществляется в форме дознания.

Развернутое обоснование декриминализации оскорбления представителя власти приводит в своей докторской диссертации П.А. Филиппов [12, с. 204–228]. Его аргументацию можно дополнить следующими соображениями. Анализ материалов уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 319 УК РФ, показывает, что оскорбляют, как правило, сотрудников полиции, а оскорбление выражается в нецензурной брани по их адресу. Учитывая современное отношение к нецензурной брани (она слышна отовсюду: мат звучит на улицах, в общественных местах, доносится из машин и окон квартир; сквернословят все: дети, взрослые и старики)¹⁰, ее распространенность среди самих сотрудников полиции, логично внести предложение о декриминализации ст. 319 УК РФ. Сохранение ее в действующем УК РФ, кроме получения ежегодно судимости тысячами людей (что пятнает не только их биографию, но и биографию близких им людей), приводит к «охоте на

⁹ Дело 1-115/2013/23 Нижегородского районного суда Нижнего Новгорода.

¹⁰ Чудинова Г. Проблемы современной России // Русская народная линия. 2016. 8 июля. URL: http://ruskline.ru/special_opinion/2016/iyul/problems_sovremennoj_rossii/.

ведьм». Так, Управление Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе в первом полугодии 2015 г. по двум обращениям граждан приняло меры, направленные на ограничение доступа к информационным ресурсам. В суд предъявлено два заявления о признании информации, размещенной в Интернете, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, в органы предварительного расследования в порядке ст. 37 УПК РФ направлено два материала по признакам преступления, предусмотренного ст. 319 УК РФ (публичное оскорбление представителя власти в связи с исполнением им своих должностных обязанностей), по которым возбуждены и расследуются два уголовных дела [13].

В Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) существует ст. 5.61 «Оскорбление». При декриминализации ст. 319 УК РФ предлагаем дополнить ст. 5.61 КоАП РФ частью четвертой в следующей редакции: «Оскорбление представителя власти при исполнении им своих служебных обязанностей – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до тридцати тысяч рублей».

Что касается уголовно-правового реагирования на преступления, препятствующие исполнению судебных решений, то в целом его можно охарактеризовать как адекватное (табл. 5).

Таблица 5

**Практика назначения наказания за преступления, препятствующие исполнению судебных решений
(медианные значения за 2011–2015 гг.)**

Виды преступлений (ст. УК РФ)	Выявленные лица	Осужденные	Лишение свободы	Условное лишение свободы	Ограничение свободы	Исправительные работы	Обязательные работы	Штраф	Иные меры	Прекращено
312	1095	811	15	61	–	7	299	349	3	77
313	240	189	179	6	–	–	–	–	2	2
314	363	300	191	97	1	4	7	–	–	–
314.1	2239	1554	808	549	–	92	93	1	–	11
315	462	258	1	10	–	–	–	160	7	80
321	229	207	201	6	–	–	–	–	–	–

В пользу такого вывода свидетельствуют как небольшие различия между числом выявленных лиц и количеством осужденных, так и практика назначения конкретных мер наказания, учитывающая характер совершаемых преступлений. Следует отметить бурный рост (каждый год – почти в два раза по отношению к предыдущему) числа судимых за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений (ст. 314.1 УК РФ). Поскольку задачами административного надзора выступают предупреждение преступлений и иных правонарушений¹¹, то данная тенденция указывает на актуализацию профилактического содержания противодействия преступности, которое имеет важное значение и для сферы правосудия.

4. Выводы

1. Противодействие преступности включает в себя четыре направления: предупреждение, борьбу

и минимизацию (ликвидацию) последствий и назначение наказания за совершенное преступление. Практика назначения наказания выступает критерием определения эффективности систем правосудия, их справедливости.

2. Уголовно-правовое реагирование на некоторые преступления против правосудия либо отсутствует (ст. 301, 310, 311 УК РФ) либо является очень слабым (ст. 294, 295, 296, 299, 300, 303, 304, 305 317 УК РФ).

3. Адекватным можно признать уголовно-правовое реагирование на действия, выражающиеся в оскорблении участников судебного разбирательства и лиц, участвующих в отправлении правосудия (ст. 297 УК РФ), отказе свидетеля или потерпевшего от дачи показаний (ст. 308 УК РФ), укрывательстве преступлений (ст. 316 УК РФ), а также преступления, предусмотренные ст. 312–315 и 321 УК РФ.

4. Уголовно-правовое реагирование по отношению к заведомо ложному доносу (ст. 306 УК РФ) и

¹¹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из

мест лишения свободы» // Российская газета. 2011. 8 апреля.

заведомо ложным показаниям, заключениям эксперта, специалиста или неправильному переводу (ст. 307 УК РФ) является интенсивным, т. е. осуществляется не только достаточно активно, но и в условиях, обеспечивающих неотвратимость наказания.

5. С преступлениями против правосудия тесно связаны деяния, предусмотренные ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти» и ст. 319 УК РФ «Оскорбление представителя власти». Уголовно-правовое реагирование на такие преступления является карательным. Необоснованно карательным можно назвать уголовно-правовое реагирование на преступления, предусмотренные ст. 319 УК РФ. На фоне полной или частичной декриминализации оскорбления (ст. 130 УК РФ), побоев (ст. 116 УК РФ) уголовная ответственность за оскорбление представителя власти выглядит анахронизмом. Это понимают многие судьи, поэтому дела по ст. 319 УК РФ часто прекращаются, а в ряду назначаемых наказаний преобладает штраф. О небольшой общественной опасности оскорбления представителя власти свидетельствует и процессу-

альный факт: в соответствии со ст. 150 УПК РФ предварительное расследование по ст. 319 осуществляется в форме дознания.

6. Анализ материалов уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 319, показывает, что оскорбляют, как правило, сотрудников полиции, а оскорбление выражается в нецензурной брани по их адресу. Учитывая современное отношение к нецензурной брани, ее распространенность среди самих сотрудников полиции, следует внести предложение о декриминализации ст. 319 УК РФ. Сохранение ее в действующем УК РФ, кроме получения ежегодно судимости тысячами людей (что пятнает не только их биографию, но и биографию близких им людей), приводит к «охоте на ведьм».

7. В КоАП РФ существует ст. 5.61 «Оскорбление». При декриминализации ст. 319 УК РФ предлагаем дополнить ст. 5.61 КоАП РФ частью четвертой в следующей редакции «Оскорбление представителя власти при исполнении им своих служебных обязанностей – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до тридцати тысяч рублей».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Клеймёнов И.М. Уголовно-правовое реагирование / И.М. Клеймёнов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 3 (48). – С. 192–200.
2. Minnaar A. The Use of Informers: an Essential Tool in the Fight Against Crime? / A. Minnaar // Southern African Journal of Criminology. – 2011. – № 3 (24). – P. 83–97.
3. Леонтьев А.В. О проблемах эффективности защиты прав человека при проверке заявлений о пытках / А.В. Леонтьев // Адвокат. – 2014. – № 3. – С. 56–61.
4. Лобанова Л.В. Малозначительность деяния: абстрактность законодательного регулирования и трудности правоохранительной реализации / Л.В. Лобанова, А.П. Рожнов // Законность. – 2016. – № 6. – С. 46–50.
5. Багаутдинов Ф.Н. Провокация граждан к даче взятки / Ф.Н. Багаутдинов // Законность. – 2011. – № 3. – С. 31–35.
6. Зенкин А.Н. Провокация преступления как обстоятельство, исключающее преступность деяния / А.Н. Зенкин // Законность. – 2015. – № 6. – С. 26–31.
7. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / под ред. С.М. Иншакова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 839 с.
8. Бабурин В.В. Объективная сторона заранее не обещанного укрывательства преступлений против собственности / В.В. Бабурин, Д.А. Мурин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 6. – С. 7–11.
9. Радченко А.А. Актуальные вопросы квалификации преступления, предусмотренного ст. 308 УК РФ / А.А. Радченко // Уголовное право. – 2015. – № 6. – С. 40–48.
10. Быков В.М. Права потерпевшего в уголовном судопроизводстве России / В.М. Быков // Российская юстиция. – 2015. – № 7. – С. 42–46.
11. Барах-Чайка М. Не прокаженные, но неприкасаемые / М. Барах-Чайка // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 35. – С. 1, 3.
12. Филиппов П.А. Преступления против порядка управления: теоретико-прикладные проблемы и доктринальная модель уголовного закона: дис. ... д-ра юрид. наук / П.А. Филиппов. – М., 2017. – 621 с.
13. Олейникова Е.А. Противодействие экстремизму в сети Интернет / Е.А. Олейникова // Законность. – 2016. – № 5. – С. 6–9.

REFERENCES

1. Kleymenov I. The criminal legal reaction, its forms and types. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2016, no. 3 (48), pp. 192–200. (In Russ.).
2. Minnaar A. The Use of Informers: an Essential Tool in the Fight Against Crime? *Southern African Journal of Criminology*, 2011, no. 3 (24), pp. 83–97.
3. Leontev A.V. On problems of efficiency of the defence of human rights when examination of claims of torture. *Advokat*, 2014, no. 3, pp. 56–61. (In Russ.).
4. Lobanova L.V., Rozhnov A.P. A misdemeanor: abstractedness of legislative regulation and difficulties in law-enforcement implementation. *Zakonnost'*, 2016, no. 6, pp. 46–50. (In Russ.).
5. Bagautdinov F.N. Provocation of citizens to give a bribe. *Zakonnost'*, 2011, no. 3, pp. 31–35. (In Russ.).
6. Zenkin A.N. Incitement of crime as a circumstance excluding criminality of an act. *Zakonnost'*, 2015, no. 6, pp. 26–31. (In Russ.).
7. Inshakov S.M. (ed.). *Theoretical bases of research and analysis of latent crime*. Moscow, YuNITY-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2011. 839 p. (In Russ.).
8. Baburin V.V., Murin D.A. The Objective Side Obviously Not Promised Concealment of Crimes Against Property. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2016, no. 6, pp. 7–11. (In Russ.).
9. Radchenko A.A. Topical issues of classification of crime defined by article 308 of the Criminal Code of the Russian Federation. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2015, no. 6, pp. 40–48. (In Russ.).
10. Bykov V.M. Rights of victims in criminal proceedings of Russia. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2015, no. 7, pp. 42–46. (In Russ.).
11. Barakh-Chaika M. Lepers, but the untouchables. *EZh-Yurist*, 2015, no. 35, pp. 1, 3. (In Russ.).
12. Filippov P.A. *Crimes against the order of management: theoretical and applied problems and doctrinal model of criminal law*, Doct. Diss. Moscow, 2017. 621 p. (In Russ.).
13. Oleynikova E.A. Combating extremism on the Internet. *Zakonnost'*, 2016, no. 5, pp. 6–9. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Клеймёнов Михаил Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: klim798@mail.ru
SPIN-код: 4431-6452; AuthorID: 596245
ORCID: 000-0002-6942-7059

Иванов Евгений Сергеевич – соискатель кафедры уголовного права и криминологии Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: jf-omsu@mail.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Клеймёнов М.П. Эффективность противодействия преступности в сфере правосудия путем применения наказания / М.П. Клеймёнов, Е.С. Иванов // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 108–118. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).108-118.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mikhail P. Kleymenov – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Head, Department of Criminal Law and Criminology Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: klim798@mail.ru
RSCI SPIN-code: 4431-6452; AuthorID: 596245
ORCID: 0000-0002-6942-7059

Evgeniy S. Ivanov – applicant for PhD degree, Department of Criminal Law and Criminology Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: jf-omsu@mail.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kleymenov M.P., Ivanov E.S. Combating crime in the sphere of justice: effectiveness of punishment. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 108–118. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).108-118. (In Russ.).

СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТЬ: НАСУЩНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В.В. Коряковцев, К.В. Питулько

*Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
Санкт-Петербургский институт (филиал), г. Санкт-Петербург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

31 января 2019 г.

Дата принятия в печать –

01 марта 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Ключевые слова

Юриспруденция, уголовный процесс, справедливость, обвинительный уклон, суд присяжных, вердикт, приговор, доказательство, обжалование, следственный судья

Раскрывается перечень системных недостатков современного уголовного судопроизводства. Гипотезой исследования является тезис о том, что продолжающиеся преобразования порядка осуществления уголовно-процессуальной деятельности не привели к ее трансформации на основе принципа состязательности процесса. Проблемным полем исследования является анализ новейших изменений в Уголовно-процессуальном кодексе РФ и их влияние на качественную модернизацию отечественного правосудия. В заключение сформулированы предложения по совершенствованию российского уголовно-процессуального законодательства.

ADVERSARIAL PROCESS: URGENT PROBLEMS OF MODERN RUSSIAN CRIMINAL PROCEEDINGS

Vyacheslav V. Koryakovtsev, Xenia V. Pitulko

All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch), St. Petersburg, Russia

Article info

Received – 2019 January 31

Accepted – 2019 March 01

Available online – 2019 April 20

Keywords

Jurisprudence, criminal procedure, justice, accusatory bias, jury, verdict, sentence, evidence, appeal, investigating judge

The subject of the article is realization of adversarial process principle in Russian criminal proceedings.

The purpose of the article is to disclose the list of systemic flaws in modern criminal justice. The hypothesis of the study is the thesis that the ongoing transformation of the criminal procedure did not lead to its transformation on the basis of the principle of the adversarial process.

The authors use formal-legal and comparative-legal methods as well as legal interpretation of the text of Russian Criminal Procedure Code and Russian Constitutional Court's decisions. The main results and scope of their application. The problem field of the research is the analysis of the latest changes in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and their influence on the qualitative modernization of the domestic justice. For optimal understanding of the problem field, the authors used a set of general scientific and private-scientific methods. The article provides a brief overview of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and judicial acts reflecting the views of the law enforcers on the motivation of the sentence. In the introduction, the authors justify the relevance of the study, also discusses possible criteria for the fairness of a judicial decision in criminal justice. The second section analyzes the main trends in overcoming the accusatory bias in criminal proceedings and determines the relationship between constitutional legal and criminal procedural parameters of justice and the validity of judicial decisions. The third section examines the main shortcomings of the elements of judicial control in pre-trial criminal proceedings and assesses the prospects for the establishment of an investigative judge. In the fourth section, the authors explore the specifics of the legalization of operative information as evidence in a criminal case, taking into account the legal positions of the Constitutional Court. The fifth section is devoted to the analysis of the latest changes in the criminal procedure law regarding the order of consideration of cases in the appellate and cassation instances. In the sixth section, the dynamics of doctrinal views on the systemic flaws of the Russian criminal process are examined.

The main proposals for the improvement of the Russian criminal procedure legislation are formulated in the conclusion. It is concluded that the principle of the adversarial process is not taken into consideration completely during the transformation of the criminal procedure in Russia.

Истина и справедливость – вот единственное, чему я поклоняюсь на земле.

Жан-Поль Марат

1. Введение

В 2018 г. исполнилось 25 лет со дня принятия действующей Конституции РФ, в соответствии с которой Россия была провозглашена демократическим правовым государством. Более двадцати лет действует новый Уголовный кодекс (далее – УК) РФ 1996 г. и около двадцати – новый Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК) РФ 2002 г., в каковые за годы их действия были внесены многочисленные изменения, дополнения и поправки. Однако, системные минусы уголовного судопроизводства, как и определенные недостатки существующей государственной власти и отсутствие должных нравственных ориентиров в обществе (в том числе иногда крайне непонятные новеллы в УК РФ, например введение денежного штрафа в качестве основного наказания за любой вид получения взятки в 2011 г.), сложившиеся за последние десятилетия, сохраняют свое негативное воздействие на качество современного российского правосудия. Это определяет, в частности, и нахождение на службе в следственно-судебных органах в первую очередь для повышения личного материального благосостояния любым возможным способом (в настоящее время, например, никого не удивляют факты обвинения офицеров полиции в сбыте наркотических средств в особо крупном размере или многомесячное безвозмездное пользование следователем арестованным на следствии как вещественное доказательство дорогим автомобилем подследственного, находящегося в следственном изоляторе) и невысокий уровень справедливости судебных решений по уголовным делам.

Безусловно, что вряд ли кто-либо и когда-либо может предложить четкие и объективные критерии справедливости (о соотношении таковой с мотивированностью судебных решений чуть ниже) правосудия (судопроизводства) по уголовным делам (хотя, например, в УК РФ справедливость закреплена в качестве принципа уголовного права, и несоблюдение по-

ложений, вытекающих из данного принципа, влечет определенные правовые последствия). Это может быть и количество оправдательных решений в уголовном процессе, это может быть и количество отмененных обвинительных решений в апелляционной инстанции, это может быть и количество отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, это может быть и процент возбужденных уголовных дел от общего количества поданных заявлений о возбуждении таковых (или всё это в совокупности). Справедливость субъективная может быть следовательской, судебской, прокурорской, адвокатской. Как потерпевший, так и подсудимый также могут иметь свое обоснованное мнение о справедливости российского судопроизводства в их отношении¹. К формальным критериям (показателям, требованиям) справедливости, например, можно отнести отсутствие апелляционных или кассационных жалоб на судебное решение, отсутствие изменений в обжалованном судебном решении, соблюдение разумного срока судопроизводства, обязательное участие защитника в соответствующих случаях, запрет осуждения дважды за одно и то же преступление, хотя наличие такового снова показывает внешнюю сторону процесса, не определяя изначально его качество.

Безусловно и то, что в современный период наше государство испытывало и испытывает существенные проблемы и в целом ряде иных сфер: государственное управление, социальное обеспечение, образование, медицина, экономика, – но именно в уголовном судопроизводстве они наиболее опасны с точки зрения правовой стабильности и желаемых перспектив правового развития нашего общества.

Предметом проблемной дискуссии в настоящей статье будет в основном тезис об обвинительном уклоне в российском уголовном судопроизводстве и способах его преодоления, а также оценка усилий законодателя в части реформирования всей системы правосудия. Будем исходить из того, что с

¹ Например, большинство клиентов одного из авторов – адвокатов считали вынесенный им приговор несправедли-

вым, но были подзащитные и с иным мнением о своей виновности и назначенном им наказании.

момента утверждения Концепции судебной реформы в 1991 г. произошло значительное количество кардинальных изменений в механизме отправления правосудия по уголовным делам. Однако до настоящего времени судебная система не избавлена от целого ряда существеннейших недостатков.

Логично предположить, что конституционные положения, характеризующие совокупность процессуальных гарантий личности в уголовном процессе, получили определенное воплощение в законодательстве и правоприменительной практике. Однако многие из них адекватно не реализованы и сегодня.

2. Об обвинительном уклоне в уголовном судопроизводстве

Не становясь на путь огульной критики и поношения российской правовой системы, отметим, что и 2018 г. характеризуется очередными попытками российского законодателя улучшить систему нынешнего правосудия по уголовным делам. Во-первых, с 1 июня 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей», в соответствии с которым была расширена подсудность уголовных дел суду с участием присяжных заседателей. Такой порядок рассмотрения дел был введен в районных (межрайонных, городских) судах Российской Федерации: учрежден состав суда в виде коллегий из шести присяжных заседателей и одного профессионального судьи. Подобный суд правомочен рассматривать уголовные дела об убийстве без отягчающих и смягчающих обстоятельств (ч. 1 ст. 105 УК РФ), умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, повлекшем по неосторожности смерть потерпевшего (ч. 4 ст. 111 УК РФ) и четырех особо тяжких преступлений против государственной власти (ст. 277, 295, 317, 357 УК РФ), где невозможно назначение смертной казни или пожизненного лишения свободы (например, в отношении женщин).

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, за полгода деятельности таким составом суда было рассмотрено 91 уголовное дело в

отношении 102 лиц². На фоне общего количества дел, рассматриваемых российскими судами ежегодно, – это капля в море, равно как и в сопоставлении со статистическими данными о количестве осужденных по ст. 105, 111 УК РФ. Несомненно, сам по себе эксперимент по учреждению коллегий присяжных в районных и приравненных к ним судах можно оценить положительно с точки зрения усиления элементов состязательности, появления новых процессуальных гарантий прав личности, независимости. Но, исходя из крайне небольшого количества дел, рассматриваемых в таком порядке, можно заключить, что кардинальных изменений в деятельность по отправлению правосудия этот закон не привнес и вряд ли может это сделать.

По-прежнему вызывает тревогу то обстоятельство, что огромное количество (в 2018 г. – 70 %) уголовных дел, рассмотренных судами России, слушается по правилам, установленным гл. 40 УПК РФ, т. е. в особом порядке, не включающем исследование собранных по делу доказательств. По словам Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, именно это обстоятельство способствует крайне нерелевантному соотношению количества обвинительных и оправдательных приговоров³.

Для сравнения, за полгода деятельности коллегий присяжных в районных судах было оправдано 28 % подсудимых. В соотношении с 0,2 % оправдательных приговоров, вынесенных по делам, рассмотренным профессиональными судьями единолично или коллегиально, это, выражаясь словами классика, «дистанция огромного размера». Хотя с учетом огромного массива дел, рассматривающихся в особом порядке, в Верховном Суде РФ полагают некорректными утверждения об обвинительном уклоне российского правосудия⁴, но приведенные данные в целом его наличие подтверждают. По результатам независимых исследований, «шансы на эффективную судебную защиту и реабилитацию в суде практически равны нулю» [1, с. 35].

Во-вторых, в 2018 г. была установлена новая мера пресечения в уголовном процессе в отношении подозреваемого или обвиняемого в виде запрета со-

² Председатели российских судов подведут итоги 2018 года // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=104&item=4833> (дата обращения: 10.01.2019).

³ Освобождение без оправдания // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/02/21/5a8bc7c29a79470b82780b67> (дата обращения: 10.01.2019).

⁴ В Верховном Суде назвали причину низкого числа оправдательных приговоров // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/03/2017/58b7ebbe9a79473c319d5323> (дата обращения: 10.01.2019).

вершения определенных действий (ст. 105.1 УПК РФ). Она применима, в частности, по делам о совершении тяжких преступлений сроком на 24 месяца, особо тяжких – на 36 месяцев. Конечно, данная мера пресечения не станет и не может стать серьезной альтернативой заключению под стражу, но сам факт усиления вариативности уголовно-процессуальных инструментов, препятствующих противодействию расследованию, оказанию воздействия на свидетелей и потерпевших, уклонению от явки по вызовам в органы, осуществляющие производство по уголовному делу, может быть оценен положительно.

В-третьих, усилиями законодателя создан определенный барьер для вынесения незаконных постановлений о прекращении уголовного дела. Так, ст. 214.1 и ч. 1.1 ст. 214 УПК РФ с ноября 2018 г. предусматривают судебный порядок отмены незаконного или необоснованного постановления руководителя следственного органа или следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по истечении одного года после вынесения в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 214 УПК РФ. В первую очередь, эти нормы направлены на защиту законных интересов потерпевшего и обеспечение ему доступа к правосудию, и в этой связи создание дополнительных процессуальных гарантий сохраняет актуальность. Хотя необходимо отметить, что нормы, регламентирующие порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих конституционные права граждан (ст. 125 УПК РФ), не обладают значимой эффективностью⁵. Проблема состоит в том, что предмет судебной проверки изначально ограничен (воспрепятствование правосудию и нарушение конституционных прав), и пределы судебного познания, внутреннего убеждения, профессиональной корпоративности не позволяют серьезно содействовать (удовлетворяется не более 7–8 % подобных жалоб) устранению допущенных нарушений, за исключением отмены соответствующего незаконного акта.

В-четвертых, Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ почти в два раза увеличено количество статей Особенной части УК РФ, по которым в обязательном порядке прекращается уголов-

ное дело при полном возмещении ущерба от преступления и выплате в федеральный бюджет денежного возмещения в размере двукратной стоимости нанесенного вреда. Федеральным законом от 19 февраля 2018 г. № 35-ФЗ было продлено и применение ч. 3 вышеуказанной статьи УК РФ (еще одно основание для освобождения от уголовной ответственности, но без перечисления в федеральный бюджет дополнительных штрафных санкций) в отношении действий лиц (предусмотренных, например, ст. 193 УК РФ), совершенных до 1 января 2018 г., если виновный заявит о совершенном в специальной декларации о вывозе капитала за границу.

В-пятых, безусловную значимость имеет и постановление Правительства РФ от 2 октября 2018 г. № 1169, в соответствии с которым поэтапно (в 2019, 2020 и 2021 гг.) повышается минимальный и максимальный размеры оплаты труда адвокатов по назначению за счет государства в уголовном судопроизводстве. Во многих районах нашей страны с участием назначенных адвокатов за счет государства рассматривается до 90 % уголовных дел, и подобное долгожданное увеличение должно способствовать более качественному обеспечению реального права на защиту, хотя далеко не всегда качество защиты зависит от количества денег, выплаченных клиентом адвокату как по соглашению между ними, так и за счет государства. По мнению одного из авторов (адвоката с многолетним стажем), качество защиты определяется даже не столько профессиональными знаниями адвоката и его опытом, а в первую очередь его профессиональной и общечеловеческой порядочностью и отношением к подзащитному.

Положительный эффект имело и введение, например, еще в 2016 г. ч. 2.1 в ст. 281 УПК РФ, предусматривающей в качестве условия оглашения показаний не явившихся в суд потерпевших и свидетелей предоставление обвиняемому (подсудимому) возможности оспорить подобные показания против себя на предыдущих стадиях процесса (например, путем очной ставки со свидетелем)⁶.

Комитет министров Совета Европы положительно оценил деятельность высших российских су-

⁵ Например, один из авторов – адвокатов около двух лет безуспешно пытался отменить в районном суде г. Санкт-Петербурга подписку о невыезде по уголовному делу о преступлении небольшой тяжести, прекращенному в отношении клиента за примирением с потерпевшей почти 15 лет назад.

⁶ Достаточно интересно, что один из авторов более десяти лет назад обращался в Европейский суд по правам чело-

века (далее – ЕСПЧ) с жалобой о признании ч. 2 ст. 281 УПК РФ не соответствующей ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. в той мере, в которой она ограничивала право подсудимого непосредственно допросить свидетелей обвинения в суде. В итоге жалоба № 60346/08 (Myshkin v. Russia) Комитетом из трех судей ЕСПЧ в феврале 2009 г. была объявлена неприемлемой, хотя требуемые вышеуказанные изменения в УПК РФ

дов, направленную на преодоление обвинительного уклона и повышение мотивированности судебных актов. Но при этом он настоятельно рекомендовал предпринимать «еще более настойчивые попытки с целью эффективного изменения повседневной практики органов власти»⁷. Немотивированные и неубедительные судебные акты порождают сомнения в справедливости, компетентности и беспристрастности судей [2, с. 13]. Однако в большом количестве приговоров по уголовным делам (особенно – по рассмотренным в особом порядке) мотивированность может быть поставлена под сомнение.

Вопрос о мотивированности судебных актов, естественно, подводит нас и к проблеме вынесения коллегией присяжных оправдательного вердикта. Негативный общественный резонанс появляется всякий раз, когда такое решение, влекущее постановление оправдательного приговора, выносится по делу, получившему широкую огласку и освещение в прессе.

Например, в Санкт-Петербурге в январе 2019 г. коллегия присяжных единогласно вынесла оправдательный вердикт по уголовному делу, возбужденному в связи с нападением в 2016 г. на сотрудников Росгвардии. В ходе расследования данного дела был выявлен ряд обстоятельств, свидетельствующих о том, что потерпевшие во время службы участвовали в нелегальной инкассации денежных средств. Во время одной из поездок они подверглись нападению неустановленных лиц; один сотрудник погиб, другой получил серьезные ранения. Нападавшие скрылись, завладев крупной денежной суммой. Спустя некоторое время по подозрению в совершении данного преступления были задержаны трое граждан, давших признательные показания. Впоследствии они заявили, что эти показания давали под давлением следователя; защита обратила внимание на то, что ряд доказательств, собранных по делу, противоречит выводам следствия (например, для обоснования роли одного из подсудимых, по версии следствия, управлявшего автомобилем, в обвинительном заключении приводились сведения об обнаружении в салоне автомобиля генетических материалов, происходящих от этого человека; однако из материалов дела следовало, что они обнаружены на пассажирском сиденье, а не на водительском)⁸. Мотивы, по которым позиция

стороны защиты оказалась более убедительной, чем стороны обвинения, остались, естественно, неизвестными, однако можно с уверенностью предположить, что при слушании этого дела только с участием профессионального судьи оправдательный приговор не был бы постановлен.

Достаточно интересен, на наш взгляд, и следующий пример. В ноябре 2018 г. Санкт-Петербургским городским судом был вынесен оправдательный приговор в отношении четверых граждан, обвинявшихся в контрабанде кокаина из Доминиканской Республики. Еще двое их соучастников, заключивших досудебные соглашения о сотрудничестве и признавших свою вину, были осуждены другим судом к реальным срокам лишения свободы. Один из подсудимых также был осужден районным судом, но впоследствии приговор был отменен, и произошло объединение уголовных дел. В итоге присяжные признали недоказанной причастность подсудимых к совершению преступления⁹. Возникает вопрос о справедливости и мотивированности приговора, вынесенного по выделенному уголовному делу, рассмотренному судьей единолично, и о степени достоверности как доказательств, положенных в его основу, так и показаний осужденных, использовавшихся по уголовному делу, рассмотренному с участием присяжных заседателей. На оправдательный приговор прокурором принесено представление, но вопрос о его отмене в настоящее время не решен.

По личным наблюдениям одного из авторов, оправдание или осуждение в суде с участием присяжных заседателей в большинстве случаев зависит не от личных симпатий присяжных к подсудимому по причинам его пола или возраста, не от того, как и во что он одет, не от «честно-жизнерадостного» или «мрачно-дегенеративного» («злобно-усталого») выражения его лица, а от значимой и объемной совокупности представленных следствием доказательств в суд с участием присяжных.

Как представляется, манипулирование коллегией присяжных достаточно затруднительно, и потому, что, воспринимая совокупность собранных по уголовному делу доказательств непосредственно, присяжные заседатели склонны в большей степени обращать внимание на нестыковки и противоречия,

всё-таки, пусть и значительно позже и не совсем в требуемой редакции (с точки зрения одного из авторов), были внесены.

⁷ Меморандум Комитета министров Совета Европы от 12.02.2007 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Уголовное дело № 2-7/2019 // Архив Санкт-Петербургского городского суда.

⁹ Уголовное дело № 2-18/2018 // Архив Санкт-Петербургского городского суда.

содержащиеся в материалах уголовного дела. Профессиональные судьи, во многих случаях имеющие опыт следственной или прокурорской работы, в этом плане более уязвимы (имеется в виду фактическое возложение на судей моральной внепроцессуальной «обязанности» осудить подсудимого, если дело поступило в суд).

Анализируя последствия расширения подсудности уголовных дел суду присяжных, исследователи обращают внимание на то, что принципы формирования коллегий присяжных в российском уголовном процессе таковы, что исключают «внешнее управление» юридической позиции коллегий [3, с. 134]. Соглашаясь с этим, укажем, что сокращение состава коллегий присяжных, действующих в районных судах, в два раза возможность такой «управляемости» существенно повышают. Поэтому, приветствуя расширение подсудности в принципе, укажем, что новые процессуальные правила не являются идеальными и не могут рассматриваться как существенная гарантия преодоления обвинительного уклона.

Объективности ради надо отметить, что подобному расширению предшествовало в последние годы значительное сокращение подсудности суда присяжных, что, к сожалению, показывает незаинтересованность современного российского государства в суде присяжных и нежелание сохранить его впоследствии в существующем виде.

Так, деятельность суда присяжных осуществляется на всей территории Российской Федерации с 1 января 2010 г. До декабря 2008 г. судом присяжных рассматривались любые дела, отнесенные к подсудности суда субъекта Российской Федерации. Впоследствии законодателем неоднократно предпринимались шаги по сужению подсудности дел суду присяжных. В 2008 г. из нее были изъяты дела о преступлениях террористической направленности (ст. 205 УК РФ, ч. 2–4 ст. 206 УК РФ)¹⁰, в 2013 г. – дела о преступлениях против половой неприкосновенности (ч. 4–5 ст. 131, ч. 4–5 ст. 132, ч. 6 ст. 134 УК РФ)¹¹.

¹⁰ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

¹¹ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и статьи 1 и 3 Федерального закона “О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации” по вопросам со-

Оба нормотворческих решения представляются сомнительными и немотивированными. Нет ответа на вопрос о том, почему именно лица, причастные к террористической деятельности, и лица, совершившие преступления сексуального характера, должны быть ограничены в праве на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей. С 1 января 2015 г. все уголовные дела о преступлениях террористической направленности переданы в компетенцию Московского и Северо-Кавказского окружного военных судов с рассмотрением коллегией из трех профессиональных судей¹². Указанные законодательные решения приняты в соответствии с положениями ч. 2 ст. 47 Конституции РФ, предоставляющей федеральному законодателю право самостоятельно устанавливать гарантии реализации права обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных. Но одновременно они качественно сузили содержание этого права, девальвируя само понятие целесообразности использования народного представительства в уголовном процессе.

При этом Конституционный Суд РФ признал соответствующими Конституции РФ положения уголовно-процессуального законодательства о невозможности рассмотрения судом присяжных дел о преступлениях несовершеннолетних, даже когда санкция статьи Особенной части УК РФ, по которой обвиняется подсудимый, содержит указание на возможность назначения наказания в виде пожизненного лишения свободы или смертной казни¹³. С одной стороны, это закономерно, поскольку судопроизводство по делам несовершеннолетних осуществляется по особым правилам, этой категории лиц предоставлен ряд специальных процессуальных гарантий, и максимально возможное наказание для них составляет 10 лет лишения свободы. С другой стороны, в правовой позиции Конституционного Суда РФ отмечена такая характеристика суда присяжных, как вынесение вердикта, не поддающегося полной проверке в апелляционной, кассационной и

вершинствовании процедуры апелляционного производства» // Российская газета. 2013. 26 июля.

¹² Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 мая.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 2014 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.А. Филимонова» // Российская газета. 2014. 4 июня.

надзорной инстанции, а также безусловное дискреционное право законодателя лимитировать подсудность дел суду присяжных. По мнению Конституционного Суда РФ, это не является ограничением права на судебную защиту. Оба приведенных основания, по сути, создают возможности для дальнейшего произвольного ограничения подсудности уголовных дел суду с участием присяжных заседателей законодательным решением.

Право каждого на судебную защиту признается Конституционным Судом РФ основным неотчуждаемым правом человека, а одной из гарантий его реализации выступает положение ст. 47 Конституции РФ о рассмотрении дела тем судом, к подсудности которого оно отнесено законом. При этом, по мнению органа конституционного контроля, право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей не является непереносимым условием реализации права на судебную защиту¹⁴.

В том числе Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что женщины, обвиняемые по ч. 4 ст. 210, ч. 5 ст. 228.1, ч. 4 ст. 229.1, ст. 277, 295, 317, 357 УК РФ, имеют право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей, но только в том случае, если на момент 11 мая 2017 г. (дата вынесения постановления) дело к слушанию не назначено. Во всех остальных ситуациях подсудность и состав суда изменению не подлежат.

Ранее благодаря постановлению Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 6-П право на рассмотрение уголовного дела судом присяжных получили женщины, обвиняемые в совершении убийства при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 105 УК РФ)¹⁵. Вследствие внесения федеральным законодателем изменений в ст. 31 УПК РФ в 2014 г. дела в отношении них могли рассматриваться только в районных судах. В дальнейшем Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что с 1 июля 2018 г. женщинам, обвиняющимся в различных видах посягательств на жизнь, будет предоставлена возможность слушания уголовного дела районным судом с участием шести присяжных заседателей (постановление от 11 мая 2017 г. № 13-П).

Резюмируя указанные правовые позиции, можно отметить, что признаки юридического неравенства и последствия принятия дискриминационных законов Конституционным Судом РФ в полном объеме не устранены: по-прежнему женщины, судебное разбирательство по делам которых уже началось, права на рассмотрение дела судом присяжных не имеют; осужденные, которые были лишены этого права вследствие двухлетнего применения дискриминационной редакции ст. 31 УПК РФ, не получили специальной правовой возможности пересмотра приговора.

Думается, в обозримом будущем российский законодатель придет к совместному принятию решения присяжными и профессиональным судьей, что не является и не может являться судом присяжных в классическом понимании этого института. Подобные формальные улучшения вызваны подспудным (или намеренным) желанием воздействовать (показать положительное отношение судебно-следственной системы) на общественное мнение, общественное настроение, общественные симпатии, которые в целом на стороне суда присяжных. Более того, нет и значимой целесообразности в рассмотрении присяжными дел о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 105 и ч. 4 ст. 111 УК РФ, так как в основном они характеризуют конфликт на бытовой почве после совместного распития спиртного с наличием убедительной доказательственной базы против обвиняемого (подсудимого). Хотя в ряде случаев и в них возникают интересные коллизии. Например, Тверским районным судом г. Москвы был постановлен оправдательный приговор в отношении лица, обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ, выразившегося в нанесении потерпевшему множественных ранений, повлекших его смерть. Коллегия присяжных единогласно вынесла вердикт о непричастности данного лица к совершению преступления. Труп потерпевшего был обнаружен в 2017 г., потерпевший вел асоциальный образ жизни, круг его общения был ограничен подобными же лицами¹⁶. Оправдательный приговор был впоследствии отменен Московским городским судом.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2017 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда» // Российская газета. 2017. 17 мая.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности

пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.С. Лымарь» // Российская газета. 2016. 11 марта.

¹⁶ Уголовное дело № 01-0210/2018 // Архив Тверского районного суда г. Москвы.

Ученые отмечают, что судебной практике и уголовно-процессуальной доктрине критериев мотивированности и обоснованности судебных актов не разработано [4]. Предложение использовать в этом качестве определение мотива как внутреннего побуждения, хотя и согласуется с принципом оценки доказательств по внутреннему убеждению, не может, на наш взгляд, быть реализовано, в частности, потому, что придавать мотивированности судебного акта субъективную, а не объективную окраску недопустимо. Естественно, судебный акт выносится судьей, деятельность которого находится в сфере презумпции беспристрастности. Однако беспристрастность не может рассматриваться как субъективная категория, это противоречит ее содержанию.

Необходимо отметить и то, что в решениях ЕСПЧ право на справедливое судебное разбирательство истолковывается во взаимосвязи с изучением судьей всех материалов дела без предвзятости¹⁷ и на условии изложения мотивов принятия решения¹⁸. При этом констатируется, что внутригосударственное право должно в обязательном порядке устанавливать правила оценки доказательств¹⁹.

Исходя из этого, укажем, что под мотивированностью приговора или иного судебного акта, вынесенного по уголовному делу, следует понимать обоснование выводов суда обстоятельствами, установленными объективно с помощью совокупности достоверных и достаточных доказательств. Критериями мотивированности в таком случае становятся наличие неопровержимых доводов о причастности подсудимого к совершению преступления, бесспорность доказательств, указывающих на наличие всех признаков состава преступления в его действиях и отсутствие у судьи сомнений в правильности вынесенного решения.

Следует еще отметить, что предложение о законодательном закреплении таких процессуальных качеств приговора, как законность, обоснованность, мотивированность и справедливость, уже вносилось в диссертационных исследованиях [5, с. 12]. Однако подробного содержательного терминологического освещения они не получили. Из этого можно заключить, что вопрос о мотивированности судебных ак-

тов по-прежнему сохраняет свою актуальность, в том числе, на наш взгляд, и в контексте преодоления обвинительного уклона в судопроизводстве.

Сущность и пределы судейского усмотрения в контексте вынесения справедливого приговора по уголовному делу уже были предметом научных исследований [6, с. 9]. Однако недостатком авторских суждений можно назвать как чрезмерное внимание к философским аспектам категории «справедливость», так и неизбежное установление связи справедливости и объективной истины, установление которой в уголовном судопроизводстве до настоящего времени привлекает научную мысль. Установление истины рассматривается как способ предотвращения судебных ошибок [7, с. 5], но в данном случае надо обратить внимание прежде всего на то, что далеко не все правила уголовного судопроизводства рассчитаны на это. В частности, особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением как упрощенное производство ориентирован не на установление истины, а на наличие формально закрепленного признания в совершении преступления. Судебное следствие данная процедура не предусматривает; пределы обжалования приговора достаточно ограничены. Если исходить из данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ, можно заключить, что по двум делам из трех рассматриваемых в суде установление истины невозможно. С учетом востребованности положений гл. 40 УПК РФ в правоприменительной практике многолетнее лоббирование возврата к установлению объективной истины в каждом конкретном случае²⁰ не будет иметь положительного результата.

Авторы всегда были далеки от обвинения действующего судейского корпуса в поголовной безграмотности, коррупции, продажности и иных смертных грехах, но главным недостатком большинства действующих российских судей, по нашему мнению, является безразличие и равнодушие к судьбе человека и предрасположенность (внутреннее убеждение) к осуждению обвиняемого, пусть и уже находящегося на скамье подсудимых, пусть и обвиняемого в тяжких и особо тяжких преступлениях, пусть ранее и неоднократно судимого за тяжкие и особо тяжкие преступле-

¹⁷ Постановление Европейского суда по правам человека от 12 июня 2003 г. по делу «Ван Кюк против Германии» (жалоба № 35968/97).

¹⁸ Постановление Европейского суда по правам человека от 19 апреля 1993 г. по делу «Краска против Швейцарии» (жалоба № 13942/88).

¹⁹ Постановление Европейского суда по правам человека от 22 февраля 2007 г. по делу «Красуля против Российской Федерации» (жалоба № 12365/03).

²⁰ Козлова Н. Суть суда. Интервью с Председателем Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкиным // Российская газета. 2012. 16 марта.

ния, пусть почему-то и не признающего свою вину в предъявленном обвинении. Нам известно и неофициальное мнение некоторых судей о том, что сам факт попадания на скамью подсудимых уже означает практическую доказанность вины в совершении преступления, несмотря на позицию защиты и имеющиеся оправдательные доказательства.

В подобной ситуации выходом (или попыткой такового) видится возврат к советской системе выборности судей населением, хотя бы на уровне судов районного звена (с ограничением срока судейских полномочий на пять, как это было предусмотрено законом РСФСР от 18 июля 1981 г. «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР» или десять лет), что означает несколько иные, более объективные и справедливые, требования к выбору кандидата на судейскую должность, реальное участие народа в отправлении правосудия (наряду с судом присяжных), нивелирование роли государства при назначении судей, значимое снижение коррупционной составляющей данного процесса.

В связи с изложенным, представляется необходимым сделать промежуточный вывод (о кардинальных предложениях авторов чуть ниже) о том, что преодолению обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве будет способствовать расширение элементов народного представительства, а также формализация критериев мотивированности судебных актов.

3. Судебный контроль в механизме современного уголовного судопроизводства

В силу ст. 29 УПК РФ суды наделены исключительными полномочиями в части, в том числе, рассмотрения жалоб на действия (бездействие) должностных лиц органов предварительного расследования. Порядок рассмотрения жалоб установлен в ст. 125 УПК РФ, но он не включает подробной регламентации предмета производства, субъектного состава, процедуры представления доказательств, обосновывающих жалобу. Дополнение процедур судебного контроля нормами, установленными в ст. 125.1 УПК РФ, также, как упоминалось, не принесло существенного повышения правовой защищенности участников процесса от решений, нарушающих их права и законные интересы.

Выше говорилось, что определение в ч. 1 ст. 125 УПК РФ круга обжалуемых решений как способных причинить ущерб конституционным правам и затруднить доступ граждан к правосудию является изначально порочным. Ключевой параметр здесь – словосочетание «способны причинить». Таковая способность должна определяться при принятии жалобы к рассмотрению, и если она установлена судьей, то препятствий для рассмотрения жалобы не имеется. Однако критериев вероятного причинения вреда конституционным правам и свободам граждан уголовно-процессуальный закон не устанавливает, и потому их наличие (отсутствие) определяет непосредственно судья, которому поступила данная жалоба. В определении об отказе в приеме жалобы указывается немотивированный ничем довод, буквально состоящий в словах «конституционные права и свободы заявителя не нарушены», и на этом процедура завершается²¹.

Далее, определенные изъяны содержит ч. 7 ст. 125 УПК РФ, в силу которой принесение жалобы не приостанавливает обжалуемого решения, если это не сочтет нужным сделать одно из должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, прокурор или судья. С учетом того, что жалоба приносится на действия и решения должностных лиц органов предварительного расследования, едва ли они будут инициативно приостанавливать исполнение таковых. Прокурор, выполняющий в стадии предварительного расследования функцию надзора за процессуальной деятельностью, уполномочен рассматривать аналогичные жалобы. Поэтому фактически единственный субъект, не участвующий в стадии предварительного расследования на стороне обвинения, – это судья. С учетом данных обстоятельств было бы правильным изложить ч. 7 ст. 125 УПК РФ в редакции, наделяющей судью, рассматривающего жалобу, правом приостановления исполнения обжалуемого решения.

Положительный эффект имело бы введение должности следственного судьи, перспектива которой достаточно бурно обсуждается в последние годы (особенно на фоне того, что подобный шаг предприняли некоторые постсоветские страны – Украина, Казахстан, Киргизия). Высказывая собственную позицию и не вступая в полемику со сто-

²¹ В частности, такое определение было вынесено судьей районного суда по указанному в примечании 5 делу, в котором обжаловалось незаконное применение меры уголовно-процессуального принуждения по прекращенному уголовному делу. В тексте жалобы при этом четко ука-

зывалось, что в связи с неотмененной подпиской о невыезде заявитель испытывает трудности с получением заграничного паспорта, т. е. произвольно ограничивается его конституционное право на свободу передвижения.

ронниками и противниками такого законодательного решения, отметим, что, бесспорно, это повысило бы правовую защищенность участников процесса, способствовало бы усилению качества расследования, ограничило бы произвольное принятие решений, затрагивающих права и свободы граждан. Однако такое было бы возможно только при независимой оценке следственным судьей материалов, представляемых органами предварительного расследования, а также при его незаинтересованности в достижении по каждому делу конкретного результата (окончания расследования направлением дела в суд с обвинительным актом или обвинительным заключением). В противном случае ничего бы не изменилось. Кроме того, корпус следственных судей должен быть отделен от представителей судебной власти, рассматривающих уголовные дела по существу. Передача следственным судьям, кроме рассмотрения жалоб в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ, полномочий в части санкционирования отдельных решений органов предварительного расследования и оперативно-розыскных подразделений (в том числе постановления о возбуждении уголовного дела, как это фактически делается в американском уголовном процессе), а также депонирования доказательств (в том числе в плане их изначальной проверки на соблюдение требования допустимости и относимости), способствовала бы более качественной подготовке материалов досудебного производства по уголовному делу, если бы при этом были исключены неформальные контакты между судебским корпусом и должностными лицами органов предварительного расследования.

4. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности

Данный вопрос также является весьма дискуссионным. С одной стороны, процедура легализации информации, полученной оперативно-розыскным путем, установленная в УПК РФ, в целом соответствует демократическим стандартам. С другой стороны, поскольку сама информация получается во внепроцессуальном порядке, а по правилам, регламентированным Федеральным законом от 12 авгу-

ста 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», соблюсти баланс при ее легализации достаточно трудно.

Как и в ряде других случаев, здесь следует положительно оценить деятельность Конституционного Суда РФ. Еще в 1998 г. им вынесено определение, в котором разъяснено, что задачей оперативно-розыскных мероприятий является установление преступных связей проверяемого лица²². К данному определению было сформулировано четыре особых мнения судей Конституционного Суда РФ. В частности, А.Л. Кононов указал, что вмешательство в частную жизнь граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий не может иметь тотальный характер; Т.Г. Морщакова – что неопределенность проведения оперативно-розыскной деятельности создает условия для произвола; В.И. Олейник обратил внимание на то, что при решении вопроса о необходимости проведения оперативно-розыскных мероприятий требуется наличие проверенной информации о готовящемся или совершенном преступлении; Г.А. Гаджиев – на то, что нормы закона «Об оперативно-розыскной деятельности» допускают различное толкование. К сожалению, за 20 лет, прошедших с момента этих событий, повышения транспарентности норм закона в этой части не произошло.

Рассмотрение судом вопроса о проведении оперативно-розыскных мероприятий до начала производства по уголовному делу признано Конституционным Судом РФ формой предварительного судебного контроля²³. При этом орган конституционного контроля указал, что именно посредством оперативно-розыскных мероприятий может быть проверена информация, по результатам чего и будет решаться вопрос о возбуждении уголовного дела. Иными словами, оперативно-розыскные мероприятия являются корректными как проверочные действия, предшествующие возбуждению уголовного дела. В то же время, с учетом того порядка, который установлен в ст. 144 УПК РФ, такая позиция представляется излишне расширяющей пределы собирания информации, которая впоследствии может использоваться в качестве доказательства.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июня 2011 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 7 статьи 16 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и части первой статьи 9 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” в связи с жалобой гражданина И.В. Аносова» // Российская газета. 2011. 22 июня.

Естественно, что проведение оперативно-розыскных мероприятий подразумевает вторжение в частную жизнь человека. Причем не только того, чья причастность к совершению противоправных действий проверяется, но и совершенно посторонних лиц, входящих в круг его общения. В связи с этим приведем в качестве примера еще одну правовую позицию Конституционного Суда РФ. В декабре 2017 г. он в очередной раз констатировал, что применение технических средств фиксации наблюдаемых событий не предопределяет необходимость вынесения о том специального судебного решения, поскольку данный вид оперативно-розыскных мероприятий не ограничивает конституционные права человека и гражданина²⁴. Между тем, если обращаться к положениям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», то таковыми является любая информация, позволяющая идентифицировать прямо или косвенно конкретное физическое лицо. Изображение и речь человека относятся к сфере его частной жизни, произвольное вмешательство в которую Конституция РФ запрещает. Исходя из этого, сфера судебного контроля в области оперативно-розыскной деятельности должна быть многократно усилена, и каждое оперативно-розыскное мероприятие, связанное с негласным получением информации о частной жизни лица и ее фиксации, в обязательном порядке должно быть предметом судебной проверки.

Не секрет, что незаконные манипуляции с информацией, полученной оперативно-розыскным путем, могут быть тесно сопряжены с фальсификацией доказательств по уголовному делу. Разоблачить недобросовестных сотрудников правоохранительных органов, а тем более, добиться привлечения их к ответственности, достаточно трудно. Например, в 2017 г. осуждены два бывших сотрудника полиции (дознаватель и участковый уполномоченный), которые фальсифицировали доказательства по делу в отношении иностранного гражданина, обвинявшегося в использовании подложного документа (патента). Дело было передано в мировой суд, где было установлено, что патент им был получен в установленном

порядке и изъят сотрудниками полиции, следственные действия с понятыми не производились, подписи понятых подделаны. В результате иностранный гражданин был оправдан, а вышеуказанные должностные лица привлечены к уголовной ответственности за фальсификацию доказательств и превышение должностных полномочий и впоследствии осуждены к реальным срокам лишения свободы²⁵.

Резюмируя изложенное, укажем, что процедура признания информации, полученной оперативно-розыскным путем, доказательством по уголовному делу, соответствует назначению уголовного судопроизводства. Однако порядок получения этой информации нуждается в совершенствовании, поскольку в данный момент он лишен параметров необходимости и пропорциональности, а также элементов судебного контроля, адекватных степени вторжения в частную жизнь (в том числе, негласное аудио- и видеонаблюдение очевидно являются таким вторжением). В ряде случаев нормы Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» были предметом жалоб в ЕСПЧ, который уже обращал внимание на отсутствие в российском законодательстве четкой и предсказуемой процедуры проверочных закупок, признав это «структурной проблемой» российского правосудия²⁶.

5. Развитие апелляционного и кассационного судопроизводства

29 июля 2018 г. был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции», в соответствии с которым вводятся (не позднее 1 октября 2019 г.) отдельные кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции для рассмотрения кассационных и апелляционных жалоб на решения нижестоящих судов в целях более независимого положения этих инстанций от общей судебной системы Российской Федерации. По замыслу законодателя, девять кассационных судов общей юрисдик-

²⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 2810-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Давлетова Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 89 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision308757.pdf> (дата обращения: 28.02.2019).

²⁵ Уголовное дело № 01-0243/2017 // Архив Савеловского районного суда г. Москвы.

²⁶ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Кумицкий и другие против России» (жалоба № 66215/12).

ции и пять апелляционных судов общей юрисдикции будут более эффективно устранять допущенные при рассмотрении уголовных дел судебные ошибки в силу своего межрегионального расположения.

Право обжаловать приговор является важной гарантией против незаконного осуждения, поэтому усиление независимости апелляционной и кассационной инстанции можно приветствовать. Притом что вопрос о виновности / невиновности в инкриминируемом деянии уже не является в этих инстанциях основным [8], в центре внимания оказываются аргументы жалобы (представления) и их связь с собранными по делу доказательствами. Проверка «состоятельности претензий» участника процесса не строится, по общему правилу, на основе повторных подробных судебных слушаний [9, с. 53].

Констатируя наличие апелляционного «полиморфизма» (многовариантности), некоторые процессуалисты вносят предложение об установлении апелляционного пересмотра на общих основаниях и приговоров, постановленных по правилам, предусмотренным гл. 40 УПК РФ, и приговоров по уголовным делам, рассмотренным с участием присяжных заседателей [10]. Однако против этого можно привести несколько возражений.

Во-первых, существующие в действующем УПК РФ ограничения обусловлены природой указанных юридических процедур судебного разбирательства, и их изменения представляются несвоевременными.

Во-вторых, при расширении, например, оснований отмены оправдательного приговора, постановленного на основании оправдательного вердикта коллегии присяжных, может сложиться ситуация, в которой сама идея народного участия в отправлении правосудия окажется нивелированной.

В-третьих, с учетом того, что изменению или отмене в апелляционном порядке подвергается минимальное количество обвинительных приговоров (а в кассационном – еще меньшее), расширение возможностей для отмены приговоров оправдательных отрицательно повлияет на состояние защищенности прав и законных интересов осужденных, и превратит суд первой инстанции в «предварительный», а апелляционную и кассационную инстанции – в «окончательный», что не будет способствовать усилению независимости судей. Научная характеристика апелляции и кассации как «проверочных» стадий [11, с. 9] представляется в связи с этим более правильной, а сохранение существующего сегодня баланса – более разумным.

Состязательность в апелляционной инстанции уже была предметом научного интереса [12, с. 3–5],

однако с учетом фактического ограничения таковой в исследовании новых доказательств (и подобное является главным недостатком нынешнего апелляционного производства, каковое по сути сводится к формальному изучению доводов апелляционной жалобы или представления) она представляется нуждающейся в дальнейшем усилении.

Будучи ограниченными рамками данной публикации, мы не можем подробно остановиться на всех вышеуказанных моментах, но, в частности, еще раз скажем, что выделение кассационных и апелляционных судов (инстанций) в отдельные звенья судебной системы Российской Федерации в целях их большей независимости не означает их выделения из общей судебной системы, которая живет, существует, действует, развивается по определенным официальным и неофициальным, гласным и негласным, общепринятым и частным правилам.

Главным неофициальным правилом работы наших судов, по мнению авторов, является оправдание подсудимого в самом крайнем случае, когда не оправдать нельзя (например, по причине явно видимой, заведомой фальсификации доказательств) или когда уголовное дело приобрело громадный общественный резонанс (например, прекращение уголовного дела в отношении предпринимателя из Тульской области, лишившего жизни в состоянии самозащиты себя и близких нескольких вооруженных нападающих) или широкую всероссийскую и международную известность (например, оправдание Брянским областным судом на основе оправдательного вердикта присяжных тринадцати подсудимых, шесть из них находились под стражей до вынесения решения, обвинявшихся в контрабанде наркотических веществ в виде кондитерского мака в особо крупном размере).

Выделение кассационных и апелляционных инстанций из состава суда субъекта федерации в отдельные и более независимые девять кассационных и пять апелляционных судов означает и их значительную удаленность от места проживания или нахождения лиц, подающих кассацию или апелляцию, если они не проживают или не находятся в месте постоянного пребывания одного из девяти кассационных или пяти апелляционных судов общей юрисдикции. В целях решения этой проблемы Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ч. 3 ст. 23.1 и ч. 3 ст. 23.9) предусмотрена возможность образования постоянных судебных присутствий (обособленных подразделений суда) вне места постоянного пребывания

кассационного или апелляционного суда общей юрисдикции.

Еще раз отметим, что отсутствие отдельных (с точки зрения организационного построения) кассационных и апелляционных судов для обжалования решений нижестоящих судов вряд ли является одним из основных недостатков российского уголовного судопроизводства или его главной проблемой, так как главным принципом деятельности наших судов, по мнению авторов, является стабильность и устойчивость (неотменяемость) судебных решений, и введение более независимых инстанций сути современного российского правосудия изменить не может, хотя с точки зрения модернизации апелляционного и кассационного производства, без сомнения, это полезные и, наверное, нужные нововведения.

6. Эволюция научных представлений о системных недостатках (насущных проблемах) уголовного судопроизводства

В начале XXI в. в значимых научных публикациях к основным проблемам российского правосудия было принято относить нарушение разумного срока разбирательства гражданских и уголовных дел во всех регионах, где проводился мониторинг нарушений прав человека; существование массовых и повсеместных препятствий в сфере доступа к правосудию; нарушение гласности и открытости судебного разбирательства: нарушение принципа равенства сторон (явно выраженный обвинительный уклон в уголовном судопроизводстве, отказ в ознакомлении с материалами дела и получении копий документов); нарушение права на защиту (рассмотрение дела без адвоката даже тогда, когда его участие являлось обязательным); нарушение принципа независимости и беспристрастности судей (например, финансирование судов из местного бюджета); нарушение права на возможность обжалования (задержка выдачи судебных решений); неисполнение судебных решений (нарушение сроков возбуждения исполнительного производства) [13, с. 270–275]. Большинство из этих проблем получили успешное решение (так, ст. 51 УПК РФ установила, по сути, обязательное участие защитника в уголовном судопроизводстве, специальная регламентация разумных сроков уголовного судопроизводства была произведе-

дена в 2010 г., вопрос о финансировании судов получил твердую законодательную основу). Однако на их месте сформировались новые коллизии, не позволяющие оценить сферу отправления правосудия как очищенную от системных недостатков.

По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, на сегодня системными проблемами (недостатками) уголовного судопроизводства являются отсутствие института следственных судей в российском уголовном процессе, нарушение разумных сроков судопроизводства на стадии предварительного расследования, чрезмерная длительность содержания под стражей, неэффективность рассмотрения судом жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ, нарушение права потерпевшего на доступ к правосудию и защиту его интересов, злоупотребление органами уголовного преследования тайной предварительного расследования, некачественная регламентация возвращения дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, ограничение права обвиняемого на защиту на досудебных стадиях уголовного процесса, некачественная регламентация применения такого оперативно-розыскного мероприятия, как оперативный эксперимент (оперативная провокация). Отмечается и заметное увеличение жалоб, оспаривающих конституционность норм, устанавливающих новый порядок апелляционного, кассационного и надзорного судопроизводства в гл. 45.1, 47.1 и 48.1 УПК РФ²⁷. Стоит отметить, что органом конституционного контроля внесен существенный вклад в устранение части этих недостатков. В том числе, правовые позиции Конституционного Суда РФ способствуют предупреждению возникновения угроз объективности и беспристрастности правосудия по уголовным делам²⁸. Весь период деятельности Конституционного Суда РФ успешно доказывает то обстоятельство, что именно он может выявить и оперативно исправить законотворческую ошибку. И в сфере уголовно-процессуальных отношений это можно наблюдать достаточно часто.

Однако в разы чаще Конституционный Суд РФ выносит определения об отказе в принятии к производству поступивших жалоб, в которых оспаривается конституционность норм УПК РФ. Например, только за истекшие 2 месяца 2019 г. было вынесено 35 от-

²⁷ Зорькин В.Д. Конституция живет в законах // Российская газета. 2014. 28 декабря.

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2018 г. № 39-п «По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 1, частей первой, третьей и

четвертой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В. Лушниковой, А.С. Пушкарева и И.С. Пушкарева» // Российская газета. 2018. 20 ноября.

казных определений, в том числе по жалобе гражданина, оспаривавшего конституционность непредоставления услуг защитника в суде кассационной инстанции²⁹; по жалобе, затрагивающей вопросы использования в уголовном процессе элементов преюдиции³⁰; по жалобе, в которой было заявлено требование о проверке конституционности требований представлять в кассационную инстанцию заверенных копий состоявшихся по делу судебных актов³¹. Относительно последней хотелось бы отметить, что хотя установленный порядок комплектования документов, необходимых для возбуждения вопросов, входящих в компетенцию кассационной инстанции, выглядит логичным, он имеет ряд существенных недостатков. Главным из них является фактическая невозможность для осужденного, пребывающего в местах лишения свободы, без ограничений получить заверенную копию приговора и иных документов по своему уголовному делу. Кроме того, в эпоху формирования «цифрового общества» едва ли уместно чрезмерно эксплуатировать использование документов на бумажной основе. Думается, что в перспективе должна быть реализована программа модернизации ГАС «Правосудие» в направлении того, чтобы судебные акты по уголовным делам подвергались оцифровыванию и хранились в электронном виде, доступном сотрудникам судебной системы.

Некоторые процессуалисты корень проблем судебной системы видят в неудовлетворительной организации досудебного производства и продвигают концепцию «уголовного иска» [14]. Действительно, первоначальная стадия досудебного производства по уголовному делу в настоящее время сверххарактерна: она сохраняет сложившийся в советский период механизм возбуждения уголовного дела после проведения процессуальной проверки. Сама проверка, по сути, представляет собой квазирасследование, при котором может быть собрана

основная масса доказательств, необходимых в дальнейшем для разрешения уголовного дела по существу. Кроме того, ежегодно органами прокуратуры выявляются миллионы нарушений прав и законных интересов граждан, связанные с вынесением незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако упразднение стадии возбуждения уголовного дела, как представляется, не имеет самостоятельного значения для преодоления системных недостатков уголовного судопроизводства. В ряде постсоветских стран (Украина, Казахстан, Киргизия) были приняты законодательные решения, связанные с «автоматизацией» начала производства по уголовному делу (производство всей совокупности следственных действий с момента регистрации информации о совершенном преступлении в специальном реестре), учрежден институт следственных судей, определен порядок депонирования доказательственной информации. Однако при сохраняющихся затруднениях в сфере осуществления правосудия в разумный срок, общем обвинительном уклоне и иных проблемах отправления правосудия указанные решения привнесли не слишком много изменений в правоприменительную практику этих стран.

К иным системным проблемам, по мнению авторов, можно добавить и отсутствие у защиты права параллельного расследования, и главенствующее значение признания (даже частичного) своей вины, и практическое отсутствие оправдательных решений в суде первой и апелляционных инстанций (за исключением суда с участием присяжных заседателей), и уже упоминавшееся преобладающее применение особого порядка принятия судебного решения при полном признании своей виновности, что почти всегда выгодно правосудию, но не всегда полезно (нужно, необходимо) подсудимому. В отношении особого принятия судебного решения можно

²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 8-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ерофеева Романа Евгеньевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 5 части первой и частью третьей статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision382130.pdf> (дата обращения: 30.01.2019).

³⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 9-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сотникова Бориса Александровича на

нарушение его конституционных прав статьей 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision382126.pdf> (дата обращения: 30.01.2019).

³¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 41-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Смирновой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью пятой статьи 401.4 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision384150.pdf> (дата обращения: 30.01.2019).

сделать достаточно интересный вывод о том, что если в ближайшие годы законодатель не исключит его из действующего УПК РФ, то логичнее было бы распространить его применение и на особо тяжкие преступления, может быть, за исключением тех, каковые наказуемы лишением свободы пожизненно.

В российском уголовном процессе вряд ли возможно появление права параллельного расследования адвоката по аналогии с американским уголовным процессом, но сегодняшнее право российского адвоката (защитника) на собирание доказательств тремя процессуальными способами (ч. 3 ст. 86 УПК РФ) по сути является заведомой фикцией в силу отсутствия обязанности следователя (дознавателя) или судьи приобщить к уголовному делу, при соблюдении процессуальной формы получения, доказательств, самостоятельно собранных и оформленных защитой. Таковая обязанность должна быть закреплена в УПК РФ для реального обеспечения принципа состязательности и равноправия сторон, в том числе на стадии предварительного расследования, хотя подобное, скорее всего, повлечет значимое увеличение оправдательных решений, к чему российское правосудие не готово и не будет готово в ближайшие годы или даже десятилетия.

В плане иных кардинальных преобразований можно предложить исключение из перечня доказательств, предусмотренных ст. 74 УПК РФ, показания подозреваемого или обвиняемого, что может, например, решить проблему применения насилия в целях понуждения к даче признательных показаний на стадии предварительного расследования, улучшить само качество предварительного расследования, обеспечит реальную состязательность судебного следствия (или хотя бы включить в перечень недопустимых доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 75 УПК РФ, показания подозреваемого или обвиняемого, от каковых он отказался в суде, вне зависимости от участия защитника при даче данных показаний). Безусловно, что подобное должно предполагать и либо исключение из УПК РФ упомянутого выше особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК РФ), либо значимые изменения в регламентации такового, например, дача согласия на особый порядок в качестве подсудимого в предварительном слушании в суде.

Если в Концепции судебной реформы главными идеями были становление независимой судебной власти, усиление состязательности, развитие судебного контроля, то при ее реализации выяви-

лась потребность формирования социально-интегративной модели уголовного процесса. Соглашаясь с учеными, утверждающими, что оно в настоящее время еще не завершилось [15], необходимо обратить внимание еще на одну проблему.

Она связана с широким дискурсом относительно формирования «обвинительной», или «следственной», власти. Обосновывая необходимость формирования таковой, ученые апеллируют к перспективе повышения эффективности следственной деятельности [16], либо эффективности реализации функции уголовного преследования в целом [17, с. 14]. Некоторые авторы заранее делают оговорку о том, что данный термин не имеет аналога в нормах действующего законодательства [18]. Действительно, это так и есть, поскольку Конституция РФ устанавливает три вида власти: законодательную, исполнительную и судебную – и не подразумевает становления какой-либо четвертой (следственной, надзорной, контрольной и пр.). Опасность данных рассуждений мы видим в том, что фактически с их помощью оформляется база для одностороннего понимания назначения уголовного судопроизводства. Иными словами, говоря об «обвинительной власти», подспудно создается восприятие основных направлений ее деятельности, а именно осуществления уголовного преследования, и только его. Речь не идет ни об объективности преследования, ни о реализации презумпции невиновности. Притом что научное обоснование перспективных законодательных решений является крайне важным [19], тезис об «обвинительной власти» ни при каких условиях не подлежит законодательной рецепции. Механизм правовой защиты личности в России и без того является уязвимым и будет таковым в ближайшие годы, поэтому даже на терминологическом уровне нарушаться не может.

7. Заключение

По результатам проведенного анализа представляется возможным сформулировать следующие выводы.

1. Для существенных преобразований российского уголовного процесса необходимо исключить из перечня имеющихся доказательств по УПК РФ показания подозреваемого или обвиняемого, данные ими в ходе предварительного расследования (вне зависимости от присутствия или отсутствия при таковых адвоката – защитника). Безусловно, это изначально существенно затруднит работу обвинения и повлечет отток некачественного следственного аппарата, но объективно значительно улучшит качество работы следствия и суда, хотя бы в силу того, что

следователь не будет вынужден добиваться признания виновности любым возможным и невозможным (не обязательно незаконным) способом. По сути, это исключает из уголовного процесса институт особого порядка судопроизводства по гл. 40 УПК РФ, но подсудимый может признать вину на стадии предварительного слушания (само собой, в присутствии адвоката – защитника) и именно на этой стадии ему можно согласиться на применение данной главы УПК. По сути, это должно повлечь и значимое увеличение количества оправдательных решений, но примеры стран с более высоким уровнем демократии, прав и свобод человека, реальной защищенности личности убеждают, что это далеко не самая страшная опасность для правосудия, личности, общества, существующей государственной власти.

2. Думается, что из ст. 401.6 и 412.9 УПК РФ должно быть исключено такое основание отмены или изменения вступившего в силу судебного решения в кассации и надзоре в сторону ухудшения положения осужденного, как выявление обстоятельств невыполнения условий досудебного соглашения о сотрудничестве, предусмотренных гл. 40.1 УПК РФ, дабы пресечь, например, возможность незаконного воздействия на лицо, отбывающее наказание, или на лицо, отбывшее таковое, с целью понуждения его к дальнейшему негласному сотрудничеству против его желания (может быть, оставив возможность подобной отмены в апелляционном производстве). Притом что часть резонансных преступлений прошлых лет была чудесным образом раскрыта в современный период благодаря тому, что некий осужденный, отбывающий длительный срок лишения свободы, вдруг «вспоминал» обстоятельства 10–15-летней давности и успешно давал показания, изобличающие конкретное лицо.

3. В процессуальных нормах о самом порядке апелляционного производства представляется необходимым исключить из ст. 389.13 ч. 6.1 (введена в УПК РФ в 2013 г.), по сути запрещающую предоставление в апелляцию новых доказательств, если лицо, заявившее ходатайство об их исследовании, не докажет уважительность причин, по которым эти доказательства не были предоставлены в суд первой инстанции. На сегодня апелляция по УПК РФ, по сути, является разновидностью кассации, так как весь

апелляционный пересмотр фактически сводится не к повторному рассмотрению уголовного дела от начала до конца, а к оглашению доводов апелляционной жалобы или представления, кратким выступлениям участников процесса, немедленным удалением судей для принятия молниеносного решения, чему как раз и способствует упомянутый фактический запрет представления в апелляцию новых доказательств (или фактический запрет исследования уже исследованных доказательств в суде первой инстанции, если сторона, о том ходатайствующая, не докажет необходимость этого). Подобное крайне удобно для существующей системы правосудия в России, но вряд ли может способствовать преодолению обвинительного уклона при апелляционном пересмотре.

4. Часть 3 ст. 86 УПК РФ должна быть дополнена обязанностью дознавателя, следователя, прокурора и суда приобщать (и исследовать) к уголовному делу доказательства, полученные самостоятельно защитой, при условии соблюдения таковой процессуального порядка их получения (аналогичного порядку их получения органами государства), и, при наличии процессуальной возможности, при последующем слушании дела предоставленные защитой доказательства проверить.

5. Думается, что период масштабных судебных преобразований в ближайшей перспективе вряд ли наступит. Однако точечные корректировки уголовно-процессуального закона требуют научного обоснования и оценки наличия действительной потребности правоприменительной практики в принятии таких решений. Уголовный процесс – не сфера для законодательных экспериментов, оторванных от объективной реальности, а люди, нарушившие закон, – не парии, утратившие правовой статус³². Одна из главных бед нашего правосудия в том, что подобное внутреннее убеждение на сегодня изменить практически невозможно. В связи с последним, авторы высказывают утопическую мысль о том, что главным направлением желаемых перемен должно быть изменение психологии и нравственных ориентиров студента юридического вуза, дознавателей и следователей, прокуроров, судей любого звена и любого уровня, как с большим стажем работы, так и без такового.

³² В неофициальной беседе один из студентов-заочников одного из авторов данной публикации, оперуполномоченный с большим стажем работы, высказал шокирующую мысль о том, что требования закона не могут распростра-

няться на лиц, того абсолютно не заслуживающих; под таковыми он понимал ранее судимых, бомжей, тунеядцев, алкоголиков, наркоманов и прочих крайне нежелательный для общества элемент.

Еще одной дискуссионной мыслью авторов является создание процессуальных «рамок» (пределов, границ), действуя в каковых судья будет вынужден принять справедливое, законное, обоснованное, мотивированное решение (например, обязательное назначение наказания ниже низшего предела при полном признании подсудимым своей

вины, вне зависимости от его согласия на особый порядок судопроизводства или на досудебное соглашение о сотрудничестве, по преступлениям, где низший предел указан в санкции статьи Особенной части УК РФ, и за исключением преступлений с наказанием в виде лишения свободы пожизненно).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию / Т. Бочаров и др. – Ч. 1. – СПб.: ИПП ЕУСПб, 2016. – 110 с.
2. Беляев М.В. Свойства судебных решений в уголовном процессе / М.В. Беляев. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 184 с.
3. Ведищев Н.П. Отбор присяжных заседателей в уголовном процессе России: моногр. / Н.П. Ведищев. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 192 с.
4. Кудрявцева А.В. Мотивированность судебного решения как составляющая справедливости судебного разбирательства / А.В. Кудрявцева // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 61–64. – DOI: 10.17223/23088451/11/12.
5. Суханова Н.Н. Постановление оправдательного приговора в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2008. – 204 с.
6. Корнакова С.В. Проблемы реализации принципа справедливости в российском уголовном судопроизводстве / С.В. Корнакова, В.А. Щербаков. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 144 с.
7. Азаров В.А. Установление истины как основа предотвращения судебных ошибок в уголовном судопроизводстве / В.А. Азаров, Т.А. Беккер. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 208 с.
8. Аширбекова М.Т. О природе судебного производства по пересмотру приговора в суде вышестоящей инстанции / М.Т. Аширбекова, Н.В. Стус // Российский судья. – 2007. – № 10. – С. 25–27.
9. Гайворонская Л.В. Особенности доказывания в суде апелляционной инстанции: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Гайворонская. – М., 2018. – 239 с.
10. Романова А.А. Современное апелляционное производство в уголовном процессе России / А.А. Романова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 176 с.
11. Апелляция, кассация, надзор: применение норм УПК РФ / под ред. Н.И. Колоколова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 464 с.
12. Алтынникова Л.И. Особенности реализации принципа состязательности сторон в апелляционном производстве по уголовным делам / Л.И. Алтынникова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 184 с.
13. Рабцевич О.И. Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование / О.И. Рабцевич. – М.: Лекс-Книга, 2005. – 318 с.
14. Александров А.С. Уголовный Кодекс + Уголовный процесс = Уголовное право / А.С. Александров, И.А. Александрова // Актуальные проблемы взаимосвязи уголовного права и процесса: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2016. – С. 4–18.
15. Стойко Н.Г. Стратегии уголовного процесса и их совместимость / Н.Г. Стойко // Российский следователь. – 2006. – № 4. – С. 12–15.
16. Цветков Ю.А. Становление следственной власти на постсоветском пространстве / Ю.А. Цветков // Российский следователь. – 2015. – № 11. – С. 9–12.
17. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Сычев. – М., 2016. – 36 с.
18. Лазарева В.А. Обвинительная власть: понятие, субъекты, формы реализации / В.А. Лазарева // Уголовное судопроизводство. – 2012. – № 1. – С. 14–18.
19. Шадрин В.С. Современное состояние и реформирование досудебного производства в российском уголовном процессе / В.С. Шадрин // Российский журнал правовых исследований. – 2014. – № 4. – С. 133–137.

REFERENCES

1. Bocharov T., Volkov V., Dmitrieva A., Titaev K., Chetverikova I., Shklyaruk M. *Diagnostics of the work of the judicial system in the field of criminal justice and proposals for its reform*, Pt. 1. St. Petersburg, The Institute for the Rule of Law of European University Publ., 2016. 110 p. (In Russ.).
2. Belyaev M.V. *Properties of court decisions in criminal proceedings*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 184 p. (In Russ.).
3. Vedishchev N.P. *Selection of jurors in the criminal process in Russia*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 192 p. (In Russ.).
4. Kudryavtseva A.V. Justification of a court decision as a component of a fair trial. *Ugolovnaya yustitsiya = Russian Journal of Criminal Law*, 2018, no. 11, pp. 61–64. DOI: 10.17223/23088451/11/12. (In Russ.).
5. Sukhanova N.N. *Resolution of acquittal in Russian criminal proceedings*, Cand. Diss. Irkutsk, 2008. 204 p. (In Russ.).
6. Kornakova S.V., Shcherbakov V.A. *Problems of implementation of the principle of justice in the Russian criminal proceedings*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 144 p. (In Russ.).
7. Azarov V.A., Bekker T.A. *The identification of truth as a basis for preventing judicial errors in criminal proceedings*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 208 p. (In Russ.).
8. Ashirbekova M.T., Stus N.V. On the nature of the proceedings for the revision of the sentence in a higher court. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2007, no. 10, pp. 25–27. (In Russ.).
9. Gaivoronskaya L.V. *Features of proof in the court of appeal*, Cand. Diss. Moscow, 2018. 239 p. (In Russ.).
10. Romanova A.A. *Modern appeal proceedings in the criminal process in Russia*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 176 p. (In Russ.).
11. Kolokolov N.I. (ed.). *Appeal, cassation, supervision: application of the norms of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 464 p. (In Russ.).
12. Altynnikova L.I. *Features of the implementation of the principle of competitiveness of the parties in the appeal proceedings in criminal cases*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 184 p. (In Russ.).
13. Rabtsevich O.I. *The right to a fair trial: international and domestic legal regulation*. Moscow, Leks-Kniga Publ., 2005. 318 p. (In Russ.).
14. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. Criminal Code + Criminal Procedure = Criminal Law, in: Tarasov A.A. (ed.), *Aktual'nye problemy vzaimosvyazi ugolovnogo prava i protsessa*, collection of materials of the All-Russian scientific-practical conference with international participation. Ufa, Bashkir State University Publ., 2016, pp. 4–18. (In Russ.).
15. Stoiko N.G. Strategies of the criminal process and their compatibility. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2006, no. 4, pp. 12–15. (In Russ.).
16. Tsvetkov Yu.A. Formation of investigation power on the post-Soviet territory. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2015, no. 11, pp. 9–12. (In Russ.).
17. Sychev D.A. *Content and implementation by the prosecutor of the functions of supervision and prosecution in the pre-trial stages of the criminal process*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2016. 36 p. (In Russ.).
18. Lazareva V.A. Indictment authority: concept, subjects, forms of realization. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo = Criminal Judicial Proceeding*, 2012, no. 1, pp. 14–18. (In Russ.).
19. Shadrin V.S. Modern Condition and Prospects of the Reform of Pre-Trial Proceeding in the Russian Criminal Process. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy = Russian journal of legal studies*, 2014, no. 4, pp. 133–137. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Коряковцев Вячеслав Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vyacheslav V. Koryakovtsev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия
В.О., 19-А
e-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru
SPIN-код: 6993-2457; AuthorID: 564749

e-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru
RSCI SPIN-code: 6993-2457; AuthorID: 564749

Питулько Ксения Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А
e-mail: lokhi@rambler.ru
SPIN-код: 3076-5996; AuthorID: 409209

Xenia V. Pitulko – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
e-mail: lokhi@rambler.ru
RSCI SPIN-код: 3076-5996; AuthorID: 409209

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коряковцев В.В. Состязательность: насущные проблемы современного российского уголовного судопроизводства / В.В. Коряковцев, К.В. Питулько // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 119–137. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).119-137.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Koryakovtsev V.V. Adversarial process: urgent problems of modern Russian criminal proceedings. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 119–137. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).119-137. (In Russ.).

УДК 001.92

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).138-140

**ОТЧЕТ О ПРОФЕССОРСКОМ ФОРУМЕ 2019 «НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ. РЕГИОНЫ»
(Москва, 6–7 февраля 2019 г.)**

Н.А. Боброва

Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 февраля 2019 г.

Дата принятия в печать –

28 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Представлен отчет о Профессорском форуме 2019 «Наука. Образование. Регионы», состоявшемся 6 и 7 февраля 2019 г. в Москве по инициативе Российского профессорского собрания и Общественной палаты России.

Ключевые слова

Наука, юриспруденция,
образование, высшее
образование, профессорский
форум

**2019 PROFESSORIAL FORUM "SCIENCE. EDUCATION. REGIONS"
(Moscow, February 6-7, 2019)**

Natalia A. Bobrova

Togliatti State University, Togliatti, Russia

Article info

Received – 2019 February 15

Accepted – 2019 February 28

Available online – 2019 April 20

The article presents the report on the professorial forum 2019 "Science. Education. Regions", held on February 6 and 7, 2019 in Moscow, Russia, on the initiative of the Russian Professorial Assembly and the Civic Chamber of the Russian Federation.

Keywords

Science, jurisprudence, education,
higher education, professorial
forum

Профессорский форум 2019 «Наука. Образование. Регионы», проводимый в преддверии Дня российской науки по инициативе Российского профессорского собрания и Общественной палаты России, явился значимым мероприятием, направленным на конструктивное обсуждение основных направлений развития отечественной науки и образования, поиск направлений эффективного взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти различных уровней.

На форум собрались ученые и профессора почти из 200 университетов и научно-исследовательских институтов.

Форум проходил в течение двух дней.

6 февраля 2019 г. в актовом зале Российского университета дружбы народов проходило рабочее пленарное заседание «Проблемы современной науки и высшего образования: пути решения». В числе спикеров хотелось бы отметить первого заместителя председателя комитета Государственной Думы по образованию и науке Олега Николаевича

Смолина, выступление которого продемонстрировало знание проблем образования и науки.

Кроме того, проходила работа по следующим секциям: № 1 «Роль президента университета в развитии ВУЗа»; № 2 «Медико-биологические науки»; № 3 «Юридические науки»; № 4 «Философские науки»; № 5 «Экономические науки»; № 6 «Культурология и искусствоведение»; № 7 «Сельскохозяйственные науки»; № 8 «Химические науки»; № 9 «Педагогические науки»; № 10 «Технические науки»; № 11 «Филологические науки»; № 12 «Исторические науки»; № 13 «Психологические науки»; № 14 «Государственное и муниципальное управление»; № 15 «Политические науки»; № 16 «Физико-математические науки»; № 17 «Рекреация и туризм»; № 18 «Науки о Земле».

7 февраля 2019 г. работа форума была продолжена в Колонном зале Дома Союзов, известном на всем постсоветском пространстве. В рамках второго дня форума состоялись торжественные пленарные заседания «Основные направления развития науки и образования» и «Роль и место Российского профессорского собрания в развитии науки и образования».

В числе спикеров выступили председатель комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре Зинаида Федоровна Драгункина, заместитель Министра науки и высшего образования РФ Марина Александровна Боровская, которые, к сожалению, покинули форум до его окончания, сославшись на жесткий график.

Очень хорошо выступил профессор Сергей Николаевич Бабурин. В частности, он сказал о том, что у наших руководителей страны не может быть более важных дел, чем хотя бы раз в год выслушать профессоров всей России, элиту высшей школы и интеллектуальную элиту страны. Весь зал аплодировал этим словам.

К концу форума прибыл министр науки и высшего образования РФ Михаил Михайлович Котюков. Мне удалось задать ему несколько вопросов:

1) Не является ли абсурдом, что в магистратуру поступают бакалавры без базового профессионального образования? Что, например, магистрантами-юристами становятся историки, филологи, представители технических специальностей?

2) Не кажется ли Вам абсурдом, что в условиях международных санкций мы капитализируем зарубежные журналы и платим деньги из наших скудных карманов за публикации в них, вместо того чтобы поддержать свои журналы и чтобы они стремились публиковаться у нас, а не наоборот?

3) Когда будет восстановлен прежний высокий статус профессуры и прежний статус аспирантуры и она перестанет быть всего лишь очередной и никому не нужной ступенью образования?

4) В связи с аккредитацией заведующих кафедрами превратили в клерков, тонущих в бумажных морях и океанах; болонский процесс, как говорили многие здесь на форуме, себя не оправдал, а при аккредитации министерство интересуется лишь формальное состояние всяких методических материалов без реального качества преподавания, от которого как раз преподавателей этими никому не нужными документами и отвлекают, преподаватели тонут в этих бумажных морях. Когда кончится это фактическое убийство высшей школы?

На это министром были даны следующие ответы:

1) «Вы же проводите экзамен при приеме в магистратуру».

2) «Мы хотим поднять статус пятисот российских журналов до международного уровня; не всё зависит от денег».

3) «Статус аспирантуры постараемся восстановить и увязать ее с защитой диссертаций, как было раньше».

4) «Постараемся впредь от аккредитации по формальным критериям переходить к аккредитации по содержательным критериям».

Ответы министра были не самыми обнадеживающими – но хотя бы нас услышали.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Боброва Наталья Алексеевна – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права Института права Тольяттинский государственный университет 445020, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14 e-mail: bobrovana@mail.ru SPIN-код: 4558-9297; AuthorID: 249980

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Natalia A. Bobrova – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Institute of Law Togliatti State University 14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445020, Russia e-mail: bobrovana@mail.ru RSCI SPIN-code: 4558-9297; AuthorID: 249980

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Отчет о Профессорском форуме 2019 «Наука. Образование. Регионы» (Москва, 6–7 февраля 2019 г.) / Н.А. Боброва // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 138–140. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).138-140.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. 2019 Professorial forum "Science. Education. Regions" (Moscow, February 6-7, 2019). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 138–140. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).138-140. (In Russ.).

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

AUTHOR GUIDELINES

1. Требования к содержанию публикации

Представляемые в журнал статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты гуманитарных исследований по направлению «Юриспруденция», соответствующие тематике разделов журнала.

К публикации помимо оригинальных статей, отражающих результаты научных исследований, направленных на изучение закономерностей правоприменительной деятельности в различных сферах, принимаются также комментарии законодательства, лекции, рецензии, обзоры литературы, а также научных мероприятий, затрагивающие вопросы применения широкого спектра правовых норм.

Главная тема статьи не должна быть опубликована в других изданиях. В исключительных случаях по решению редакционной коллегии могут публиковаться ранее опубликованные результаты исследований, имеющие наибольшую значимость, с обязательным указанием источника первоначальной публикации.

В случае, если статья подготовлена коллективом авторов, то в его состав должны входить только те авторы, которые внесли значительный вклад в данное исследование. Авторы должны соблюдать правила цитирования, а также иные требования этики научных публикаций (COPE), гарантировать подлинность и корректность приводимых данных.

2. Требования к предоставляемым документам

Автор предоставляет:

1) Реферат статьи объемом около 2 тыс. знаков на русском или английском языке. В случае русскоязычного реферата обязательно также предоставление его англоязычной версии (2 тыс. знаков), подготовленной профессиональным переводчиком. Реферат должен включать предмет исследования, цель статьи (научную гипотезу), описание методов и методологии исследования, информацию об основных научных результатах, выводы о достижении цели исследования. Реферат на русском языке не публикуется. Реферат предоставляется в том же файле, что и текст статьи.

2) Текст статьи. **Статья в обязательном порядке должна быть структурирована, каждый раздел статьи – поименован. В обязательном введении должна быть отражена постановка проблемы, ее актуальность, краткий обзор опубликованной по данной тематике научной литературы. В заключении – выводы о разрешении поставленной научной проблемы. В оригинальной научной статье необходимо упоминание не менее 15 источников, имеющих автора, в научном обзоре – не менее 50–80. В том числе необходимо указать не менее 5–8 иностранных источников на иностранном языке. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке.**

Объем статьи должен составлять не менее 20 тыс. знаков (подсчет с пробелами) с учетом сведений об авторе, аннотации, англоязычной версии реферата, сносок, таблиц и рисунков.

Объем информационных заметок и рецензий составляет не более 10 тыс. знаков.

Приоритетная форма представления статей: посредством заполнения формы на сайте журнала <https://enforcement.omsu.ru>. Статьи и другие материалы для публикации также могут быть направлены в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com, либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

3. Требования к оформлению статьи

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы даётся аннотация (не более 800 знаков) и ключевые слова (8–10), выделенные курсивом. Ниже размещается текст на английском языке в том же оформлении, что и на русском: инициалы и фамилия автора, сведения о нем, название статьи, реферат около 2 тыс. знаков (на англ. яз.) и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи. В статье в обязательном порядке выделяются разделы, каждый раздел должен быть поименован.

3) В конце статьи приводятся данные об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные звания (при наличии), должность, место работы (полное и краткое название организации, адрес с

почтовым индексом), электронный адрес автора, контактные телефоны, SPIN-код в системе ScienceIndex, ORCID, ResearcherID (при наличии).

4) Таблицы располагаются после первого упоминания о них в тексте. Нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

5) Рисунки располагаются после первого упоминания о них в тексте и могут выполняться следующим образом:

- во встроенном графическом редакторе MS Word;
- в графических редакторах (Adobe Photoshop, CorelDraw и т. п.);
- в векторном графическом редакторе Microsoft Visio и т. п.

4. Требования к оформлению ссылок

– В конце статьи должен помещаться список литературы (с целью определения рейтинга цитируемости). Публикации в нем оформляются в соответствии с ГОСТ 7.1-2003. **Список составляется в порядке упоминания работ в тексте статьи. Каждая работа имеет только один порядковый номер, в случае неоднократной ссылки на нее в тексте указывается каждый раз только этот номер.** В списке литературы название работы дается только один раз, в нем не допускаются указания «там же», «его же», «цит. по:» и т. п.

В случае, если источник имеет DOI, его указание обязательно.

– В тексте следует ссылаться следующим образом: в квадратных скобках ставится номер в порядке упоминания источника в тексте статьи с указанием страниц – [1, с. 34], (см., напр.: [2, с. 56]), (цит. по: [6, с. 88]), в случае ссылки на несколько номеров – [1, с. 55; 2, с. 346; 3, с. 78]. Если имеется в виду ссылка на работу в целом, то в тексте страницы допустимо не указывать. В списке литературы для статей обязательно приводятся первая и последняя страницы в журнале или в сборнике статей, для монографий указывается общее количество страниц.

– **Ссылки на нормативные акты** (включая законы, изданные отдельными брошюрами, конституции), архивные документы, рукописи, статистические справочники, публикации из Интернета, газеты, иные источники, не имеющие авторства, на разного рода пояснения автора и т.п. оформляются в виде обычных постраничных сносок и **в список литературы не включаются.** При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

– Составленный по правилам список литературы должен иметь англоязычную версию, которая оформляется следующим образом: заголовки книг, статей, на которые дается ссылка, переводятся на английский язык, а названия журналов, сборников статей, на статьи из которых дается ссылка, – транслитерируются. Если журнал имеет официальное англоязычное название, оно указывается после транслитерированного через знак «=».

В качестве **образца** оформления списка рекомендуется использовать списки в статьях журнала, доступных по электронному адресу: enforcement.omsu.ru.

5. Процедура и условия публикации

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с [Правилами рецензирования](#).

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии [Creative Commons Attribution License](#).

Индексирование и присутствие журнала в базах данных



- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~).



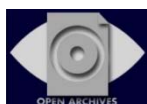
- Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>).



- Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):
Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (<http://elibrary.ru/>).



- AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (<http://www.academickeys.com/>)



- Open Archives – международная база данных (<http://www.openarchives.org/>)



- ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)



- Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)



- КиберЛенинка – научная электронная библиотека (<https://cyberleninka.ru/>)



- Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)



- Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)