

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

---



Dostoevsky Omsk State University

## LAW ENFORCEMENT REVIEW

---





# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 4, № 2 • 2020

Выходит четыре раза в год

## УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

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

Главный редактор – А.Н. Костюков, 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 Института государства и права РАН, Президент Ассоциации юридических вузов России, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

**А.В. Габов** – член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, научный руководитель юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета (г. Москва, Россия)

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

**Л.В. Зайцева** – заведующая кафедрой трудового права и предпринимательства Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, доц. (г. Тюмень, 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)

**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 Россий-

ской 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** – профессор кафедры 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)

**С.Ю. Чуча** – главный научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН, председатель Арбитражного суда г. Москвы в отставке, д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

**Е.Г. Шаблова** – заведующая кафедрой правового регулирования экономической деятельности Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия)

**Т.Ф. Яцук** – 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. Бутаков** – 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)

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

**А.Д. Керимов** – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, 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, 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 Карфикова** – 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 Мичиганского 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 Преснарович** – 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)

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

**Лю Сянвань** – 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 Штайninger** – 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.ler@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 согласованию с редакцией. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

Дата выхода: 30.06.2020. Ризографическая печать. Формат 60х84 1/8. Заказ 102. Тираж 60 экз.

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. 4, no. 2 • 2020

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 State and Law, Russian Academy of Sciences, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

**Sergey Yu. Chucha** – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, retired President of Moscow Arbitration Court, Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

**Andrey V. Gabov** – Corresponding member, Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Academic Director, Law Institute of Belgorod State University, Doctor of Law, Honoured Lawyer 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)

**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)

**Elena G. Shablova** – Head, Academic Department of Legal Regulation of Economic Activities, Ural Federal University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Yekaterinburg, Russia)

**Vladimir L. Slesarev** – Professor, 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)

**Larisa V. Zaitseva** – Head, Department of Labor Law and Entrepreneurship, University of Tyumen, Doctor of Law, Associate Professor (Tyumen, 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 (Elets, 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** – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, 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; 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 Karfikova** – Head, Department of Financial Law and Financial Science, Charles University in Prague, Doctor of Law, Professor (Prague, Czech Republic)

**Victor A. Malinowsky** – 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)

**Maresh 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 Ruśkowski** – Head, Department of Financial Law and Public Finance, University of Białystok, Doctor of Law, Professor (Białystok, 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: June 30, 2020. Risograph printing. Format 60x84 1/8. Order 102. Circulation of 60 copies.

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. 4, № 2 • 2020

Выходит четыре раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Бутаков А. В.</i> Способ организации собственности и социалистическое государство .....                                                                 | 5  |
| <i>Евстратов А.Э., Гученков И.Ю.</i> Пределы применения искусственного интеллекта (правовые проблемы) .....                                                | 13 |
| <i>Степанов В.Е.</i> Отрасли частного права при тоталитарном политическом режиме (на примере развития советского трудового права в 1918 – 1930-е гг.)..... | 20 |

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Судавичюс Б., Эндрияйтис М.</i> Повышенные налоговые ставки в налоговой системе Литовской Республики .....                       | 28 |
| <i>Пономарева К.А.</i> Дробление бизнеса: о соблюдении принципа определенности налогообложения в правоприменительной практике ..... | 41 |
| <i>Дёмин А.П.</i> Классификация основных видов юридической ответственности в избирательном процессе .....                           | 49 |
| <i>Третьяк И.А.</i> Конституционные и муниципальные нормы конфликтологического типа.....                                            | 58 |
| <i>Рожкова А.К., Кочеткова И.В.</i> Правовые вопросы выделения новых видов национальной безопасности .....                          | 67 |

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Кожевников О.А., Глазунова И.В.</i> Защита экономической основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации ..... | 73 |
| <i>Шугрина Е.С.</i> Наградная политика: виды наград для муниципального уровня власти .....                                                             | 85 |

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Клеймёнов М.П.</i> Проблемы уголовно-правового прогнозирования индивидуального преступного поведения ..... | 99  |
| <i>Козловская М.Г.</i> Преступное сообщество: криминологический подход .....                                  | 109 |
| <b>Правила для авторов</b> .....                                                                              | 117 |



# LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 4, no. 2 • 2020

Published four times a year

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Butakov A.V.</i> Method of property organization and socialist state .....                                                                      | 5  |
| <i>Evstratov A.E., Guchenkov I.Yu.</i> The limitations of artificial intelligence (legal problems) .....                                           | 13 |
| <i>Stepanov V.E.</i> Private law branches under a totalitarian political regime (the case of Soviet labor law development in the 1918–1930s) ..... | 20 |

### THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Sudavicius B., Endrijaitis M.</i> Increased tax rates in the taxation system of the Republic of Lithuania .....          | 28 |
| <i>Ponomareva K.A.</i> Business splitting: compliance with the principle of tax certainty in law enforcement practice ..... | 41 |
| <i>Demin A.P.</i> Classification of the basic kinds of legal responsibility in electoral process .....                      | 49 |
| <i>Tretyak I.A.</i> The conflict initiation and resolution rules in constitutional and municipal law .....                  | 58 |
| <i>Rozhkova A.K., Kochetkova I.V.</i> The legal issues of the substantiation of new types of national security .....        | 67 |

### THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

|                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Kozhevnikov O.A., Glazunova I.V.</i> Protection of the economic basis of local self-government in the decisions of the Constitutional Court of Russia ..... | 73 |
| <i>Shugrina E.S.</i> Award policy: types of awards for the municipal authorities .....                                                                         | 85 |

### THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Kleymentov M.P.</i> Problems of criminal legal forecasting of individual criminal behavior ..... | 99  |
| <i>Kozlovskaya M.G.</i> Criminal community: criminological approach .....                           | 109 |
| <b>Author guidelines</b> .....                                                                      | 117 |

---

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

## THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

---

УДК 340.15

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(2).5-12



### СПОСОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОБСТВЕННОСТИ И СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО

**А.В. Бутаков**

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

#### **Информация о статье**

Дата поступления –

02 февраля 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

#### **Ключевые слова**

Собственность, государство, частная собственность, коллективная собственность, корпоративный способ организации собственности, советская модель, китайская модель, европейская социал-демократическая модель

Исследуется социалистическая практика государственного строительства, которая в зависимости от комбинации взаимодействия основных способов организации собственности имеет различную социальную природу существования. Делается вывод, что советская модель была основана на ликвидации частного способа организации собственности и монопольном доминировании форм общего (коллективного) способа её организации; в китайской модели монополия форм общего (коллективного) способа организации собственности корреспондируется с законодательным допущением частного способа её организации; в европейской социал-демократической модели частный способ организации собственности в качестве основного системообразующего действует в комбинации с формами общего (коллективного) и смешанного (корпоративного) способов её организации.

### METHOD OF PROPERTY ORGANIZATION AND SOCIALIST STATE

**Alexander V. Butakov**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

#### **Article info**

Received –

2020 February 02

Accepted –

2020 April 15

Available online –

2020 July 03

#### **Keywords**

Property, state, private property, collective property, corporate way of organizing property, Soviet model, Chinese model, European social-democratic model

The subject. The article is devoted to the study of the relationship between property and the state-building in socialist States.

The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that the socialist practice of state-building, depending on the combination of interaction of the main ways of organizing property, has a different social nature of existence.

Methodology. The work provides the author's methodology for studying the structure of the state, depending on the combination of interaction of the main ways of organizing property. The main results of the research. There are some possible basic options for the existence of a socialist practice of state building. After the disappointing results of the Soviet experience, the quite logical question is: what will be the future of the socialist concept of state-building and does it even exist? Socialist practice of state-building, depending on the combination of the interaction of the main ways of organizing property, has a different social nature of existence. The Soviet model was based on the liquidation of the private way of organizing property and the monopoly dominance of the forms of the general (collective) way of organizing it. The Chinese model, in which the monopoly of the forms of the general (collective) way of organizing property, corresponds to the legislative assumption of a private way of organizing it. The European Social Democratic model, where the private way of organizing property as the main system-forming one, acts in combination with forms of general (collective) and mixed (corporate) ways of organizing it.

If we take into account that each method of organizing property is determined by the need to perform a specific social function, then in each model of socialist construction, depending

on the particular combination of methods of organizing property, it is clear which of the social functions is dominant in the practice of construction. For example, if the main system-forming way of property organization is private, then this is a function of social development; if general (collective), then the function of social security, and finally, if mixed (corporate), then the function of social compromise (convergence). Such determination, in our opinion, is sustainable.

Conclusions. Socialist practice of state-building has a different social nature of existence. This nature can be described provisionally as the Soviet, the Chinese and the European Social Democratic models.

## 1. Введение

Актуальность статьи обусловлена существованием пробела в исследовании собственности и государства как единого системного отношения. Используется авторская методология исследования государства – нормативный структурализм, где собственность как основная системообразующая цель существования государства генетически предопределяет принципы нормирования его структуры. Практику строительства того, что называли и называют социалистическим, следует классифицировать в зависимости от действия и взаимодействия основных способов организации собственности. Условно можно выделить три модели социалистического строительства.

## 2. Советская модель

Исторически первая модель социалистического строительства – это советская модель, которая в своём функционировании претендовала на исключительные права в реализации марксистской коммунистической доктрины в её ленинской редакции [1, с. 20]. Исключительность прежде всего проявлялась в насильственной ликвидации частного способа организации собственности и формировании общего (коллективного) способа её организации в качестве основного системообразующего в условиях советского социалистического общества. Социалистическая государственная собственность как ведущая форма общего (коллективного) способа её организации была монопольной по природе происхождения и плановой по типу функционирования [2; 3]. Подобная организация собственности предопределяла соответствующую структуру государства, основанного на диктатуре партийно-государственной номенклатуры.

Сущность советского социалистического государства, несмотря на конституционное закрепление его всенародно-демократического характера существования [4; 5], на практике характеризовалась действием недемократического государственного режима посредством реализации партийно-номенклатурной формы государственного правления и квази-

федеративной формы государственного устройства. Это положение самым естественным образом предопределялось монополией государственной собственности, порождавшей соответствующую диктатуру партийно-государственной номенклатуры.

Советская система в борьбе с буржуазным неравенством стала формировать новое социальное равенство – социалистическое. Оно по мере расширения распределенческого процесса начало приобретать характер всеобщей уравнительности, создавая тем самым основу для иного социального неравенства – социалистического. Если буржуазное неравенство формировалось в процессе социальной конкуренции [6, с. 155], генерируемой частным способом организации собственности, реализуя функцию социального развития, то социалистическое неравенство по своей природе было распределенческим, поскольку порождалось монополией государственной собственности – ведущей формы общего (коллективного) способа её организации, которая при перманентном расширении функции социального обеспечения на определённом этапе осуществления создавала диспропорцию с действовавшей советской экономической системой.

Государственно-монополярная экономика при перманентном расширении реализации функции социального обеспечения оказалась несостоятельной. Это детерминировало введение в действие различных систем распределения и перераспределения производимого общественного продукта, что генерировало, в свою очередь, формирование специфического социалистического неравенства при всеобщем уравнительном процессе. Советская социалистическая модель показала, что государственно-монополярная экономика, основанная на доминировании общего (коллективного) способа организации собственности, при наличии значительного мобилизационного ресурса объективно не в состоянии в длительной протяжённости исторического времени осуществлять функцию социального развития. Советская социалистическая модель в своём существо-

вании продемонстрировала несостоятельность теоретической доктрины о необходимости насильственной ликвидации частного способа организации собственности.

Этот печальный опыт подтвердил лишь то, что советское социалистическое государство, ликвидировавшее частный способ организации собственности, само себя лишило перманентно действующей функции социального развития, предопределив тем самым свою политико-экономическую деградацию, а в конечном итоге уход с исторической авансцены. Реализация марксистской доктрины о ликвидации частной собственности и отмирании государства в её советском варианте разрешилась весьма специфическим образом. Советское государство, ликвидировав частный способ организации собственности, обусловило своё политико-экономическое фиаско. В этом смысле действительно произошло реальное отмирание государства...

### 3. Китайская модель

В качестве второй мировой модели социалистического строительства можно выделить концептуальную доктрину существования социализма с китайской спецификой. Китайская модель социалистического строительства в основном приобрела своё «лицо» с принятием программы четырёх модернизаций в конце 70-х гг., где принципиально была признана возможность существования рыночного механизма в условиях ведения социалистического хозяйства [7–10]. Крушение КПСС и Советского Союза, как мне представляется, существенно интенсифицировало процесс политико-идеологического осознания руководством КПК и КНР необходимости реального расширения негосударственного сектора экономики с участием различных представителей частного капитала, в том числе и иностранного. Принятие закона КНР «О компаниях» в 1993 году сформировало определённые правовые основания для функционирования и взаимодействия основных способов организации собственности: частного, смешанного (корпоративного) и общего (коллективного), где последний выступает в качестве основного системообразующего.

Командные высоты китайской экономики конституируются положением о том, что «социалистическая общественная собственность священна и непри-

косновенна». При этом существенным образом возрастает роль функционирования различных форм частного и смешанного (корпоративного) способов организации собственности [11, с. 115], (см. также ст. 12–13 Конституции КНР 1982 г.)<sup>1</sup> Можно сформулировать одно – китайская модель социалистического строительства, безусловно, учла печальные уроки советской социалистической практики, отклонив её безапелляционную доктрину о тотальной ликвидации частного способа организации собственности. Китайская социалистическая доктрина, опираясь на принципиальное положение, изложенное КПК ещё в середине 30-х гг. XX века, о приоритетном значении практики реального социалистического строительства, которая по мере её продвижения вперёд создаёт объективные предпосылки для совершенствования марксистско-ленинской теории, в конце XX века внесла в неё существенные поправки, касающиеся функционирования частной собственности, конкурентоспособной рыночной экономики в условиях доминирования форм общего (коллективного) способа организации собственности<sup>2</sup>.

Сочетание в китайском проекте социалистической общественной собственности и частной собственности несёт в определённом смысле когнитивный диссонанс между провозглашённой КПК верностью марксистско-коммунистической доктрине и интенсивным применением механизмов частной рыночной экономики. Например, в Преамбуле Конституции КНР 1982 года фиксируется: «...Было завершено социалистическое преобразование частной собственности на средства производства, уничтожена система эксплуатации человека человеком, утвердился социалистический строй. Упрочилась и получила развитие руководимая рабочим классом и основанная на союзе рабочих и крестьян демократическая диктатура народа, то есть, по существу, диктатура пролетариата...»

Что такое социалистическое преобразование частной собственности при существующей диктатуре пролетариата? Что такое уничтожение эксплуатации человека человеком при существовании любой собственности, а уж тем более частной?

По первому вопросу: относительно «социалистического преобразования частной собственности

<sup>1</sup> Конституция КНР 1982 г. URL: <http://chinahelp.me/information/konstitutsiya-knr-1982-g-s-izm-1988-1993-1999-2004-gg>; Закон КНР «О компаниях» (в редакции 2013 г.).

URL: [https://chinalaw.center/civil\\_law/china\\_company\\_law\\_revised\\_2013\\_russian/](https://chinalaw.center/civil_law/china_company_law_revised_2013_russian/)

<sup>2</sup> Интернет-справочник «Скорая юридическая помощь в Китае». URL: <http://chinahelp.me/>

сти...» Главная концептуальная идея социалистического преобразования частной собственности по-китайски состоит в законодательном допущении её функционирования при доминантном положении социалистической общественной собственности. Свидетельством тому является существующая диктатура пролетариата. Подобное социалистическое преобразование частной собственности получило понятийное закрепление в ст. 13 Конституции КНР 1982 г., определившей её сущность как «законную частную собственность». Допущение этой законной частной собственности характеризуется определёнными символическими редакциями. Если социалистическая общественная собственность священна и неприкосновенна, то законная частная собственность только лишь неприкосновенна. Это маленькая символическая деталь, но в китайском исполнении это иная философская парадигма.

Законодательное допущение существования законной частной собственности определённо имеет природу идеологической обусловленности. Генеральный Секретарь ЦК КПК, Председатель КНР Си Цзиньпин в отчётном докладе 19-му съезду КПК в октябре 2017 г. при характеристике основных направлений экономического развития КНР ни разу не употребил понятия «частная собственность». Возможно, это случайность, но мне представляется, что это определённо идеологически выдержанная позиция ЦК КПК, в которой фактор допущения функционирования частной собственности в современной модернизации Китая является стратегическим. Это положение в первую очередь подтверждается законодательным действием монополии социалистической общественной собственности на землю и иные природные ресурсы. Да и демократическую диктатуру народа, а по существу диктатуру пролетариата, никто не отменял (см., например: Преамбула, ст. 8–9 Конституции КНР 1982 г.).

Ещё о факторе допущения существования законной частной собственности. Можно провести историческую параллель с новой экономической политикой (НЭП), проводимой СССР в начале 20-х гг. прошлого столетия. Как известно, «терпения» советского партийно-государственного руководства по фактору допущения функционирования частной собственности хватило лишь до конца 20-х гг. Поскольку дальнейшее легальное существование частной собственности ставило под сомнение саму жизнеспособность коммунистического режима, после принятия подобного выбора судьба СССР и КПСС разрешилась чуть более чем за 6 десятилетий. Эта

дилемма рано или поздно возникнет перед руководством КПК.

Если фактор допущения функционирования законной частной собственности в КНР начнёт приобретать качество, при котором функция социального развития, а значит, и частный способ организации собственности будут становиться системно определяющими, тогда руководству КПК, нужно будет принимать решение либо о нивелировании монопольного положения социалистической общественной собственности на землю и иные природные ресурсы, а также о судьбе действующей диктатуры пролетариата, а в конечном итоге об идеологическом отказе от доминирования общего (коллективного) способа организации собственности в качестве основного системообразующего, либо принять решение совершенно советскому руководству об отказе от проведения новой экономической политики (НЭП)... Существование частной собственности, даже в форме законодательного допущения и диктатуры пролетариата, рано или поздно должно завершиться нивелированием либо первого, либо второго. Третьего (конвергентного) варианта история пока не сформировала при действующей монополии общего (коллективного) способа организации собственности.

По второму вопросу: об уничтожении системы эксплуатации человека человеком. В реальности это решение тезиса о соотносимости неравенства и равенства в условиях современного китайского государства. О какой соотносимости неравенства и равенства идёт речь? Существование собственности вне зависимости от способа её организации и формы практического проявления объективно предопределяет действие соотносимой формулы диалектического единства неравенства и равенства. Это означает то, что само существование диалектического единства неравенства и равенства есть факт реализации определённой системы эксплуатации человека человеком в условиях конкретного формационного времени.

Например, рабовладельческой структуре государства с его комбинацией способов организации собственности и форм их проявления соответствует действие одного диалектического единства неравенства и равенства, определяющего тождественное функционирование системы эксплуатации человека человеком (рабовладельческой).

Феодалной структуре государства с механизмом взаимодействия способов организации собственности и форм их проявления детерминирована иная формула диалектического единства неравен-

ства и равенства, генерирующая соответствующую систему эксплуатации человека человеком (феодальную).

Соответственно, буржуазная структура государства с её способами организации собственности и формами их проявления закрепляет уже другую концепцию диалектического единства неравенства и равенства, отличную от феодальной, порождающую уже свою систему эксплуатации человека человеком (буржуазную).

Социалистическая структура государства, производная от действия конкретной конструкции взаимодействия способов организации собственности и форм их проявления, уже непосредственно фиксирует свою формулу диалектического единства неравенства и равенства и действие аутентичной системы эксплуатации человека человеком (социалистической).

Что же тогда за система эксплуатации человека человеком уничтожена в Китайской Народной Республике?

С точки зрения идеологической доктрины, закреплённой в преамбуле Конституции КНР 1982 года, в Китае, скорее всего, была уничтожена существовавшая до 1949 г. феодально-буржуазная система эксплуатации человека человеком. С этим действительно можно согласиться. Победивший социализм с китайской спецификой самым естественным образом сформировал уже иную систему эксплуатации человека человеком – китайскую социалистическую на базе взаимодействия основных способов организации собственности, где общий (коллективный) способ её организации выступает основным системообразующим, а частный действует в условиях законодательного допущения. Само провозглашение в нормативном акте действия какой-либо политико-идеологической диктатуры того или иного класса является непреложным фактом существования в структуре данного государства закреплённой формулы соотношения неравенства и равенства, а следовательно, и соответствующей системы эксплуатации человека человеком, отрицать которую, как мне представляется, просто контрпродуктивно.

Это дополнительно подтверждается также принятием в 2002 году на XVI съезде КПК концепции «трёх представительств» [12, с. 282–283; 13], в соот-

ветствии с которой «Появившиеся в процессе социальных перемен предприниматели и техперсонал негосударственных научно-технических предприятий, управленческий и технический персонал, работающий по контракту на предприятиях иностранного капитала, индивидуальные хозяева, частные предприниматели, лица, занятые в посреднических организациях, лица свободных профессий и другие слои общества, словом, все они строители социализма с китайской спецификой...»<sup>3</sup>

Если представители китайского частнопредпринимательского сообщества – это строители социализма с китайской спецификой, то тогда против кого направлена существующая демократическая диктатура народа, а по существу «диктатура пролетариата» (Преамбула Конституции КНР 1982 г.)? Напрашивается лишь один ответ: частный капитал, частная собственность, частный бизнес, китайское предпринимательское сообщество – всё это посредством внедрения идеологической концепции начинает приобретать розово-красные оттенки коммунистической доктринальности.

Решает ли концепция «трёх представительств» проблему уничтожения эксплуатации человека человеком? Для кого-то, если одеть идеологические розовые очки, возможно, да; а для всех остальных нет. Убедительным в этой концепции строительства социализма с китайской спецификой выглядит то, что вне зависимости от идеологической мотивации функционирование частного способа организации собственности начинает приобретать черты социалистического права на существование. Каким это право будет, покажет история времени.

#### **4. Европейская социал-демократическая модель**

В качестве третьей мировой модели социалистического строительства можно выделить европейскую социал-демократическую. Советская и китайская модели социалистического строительства по природе организации собственности являются в определённом смысле азиатскими, поскольку у них в качестве основного системообразующего способа организации собственности выступает общий (коллективный). Если у советской модели это монополия общего (коллективного) способа организации собственности при ликвидации частного способа её организации, то у китайской – это системообразующее

<sup>3</sup> Доклад Цзян Цзэминя на XVI Всекитайском съезде КПК.  
URL: <http://russian.china.org.cn/russian/50838.htm>.

действие общего (коллективного) способа организации собственности при законодательном допущении частного способа её организации. В любом случае и в советском, и в китайском варианте идёт системное доминирование общего (коллективного) способа организации собственности. Европейский социал-демократический вариант социалистического строительства, в отличие от советского и китайского, вырастает не из догматов коммунистической доктрины, а из практики развития существующего современного постиндустриального общества, где основные способы организации собственности: частный, смешанный (корпоративный), общий (коллективный), – реализуя свои социальные функции, стимулируют создание такой структуры государства, при которой демократический режим его деятельности формирует условия для реализации частного способа организации собственности в качестве основного системообразующего.

Возникает вопрос: если советская и китайская модели социалистического строительства объявляли и объявляют себя таковыми в соответствии с марксистской коммунистической доктриной, то почему я рассматриваю европейский социал-демократический вариант развития также в качестве социалистического? Для меня понятие «социалистическое» ассоциируется с формированием ряда фундаментальных признаков.

Во-первых, социализм – это определённая общественно-экономическая стадия (формация) естественноисторического процесса развития цивилизации, в рамках которой происходит эволюционный переход с промышленной формы капитала на финансовую. Данное положение свидетельствует о том, что азиатские модели социалистического строительства, возникшие посредством революционной диктатуры партийно-государственной номенклатуры, не имеют отношения к эволюционной теории и практике совершенствования экономической формы капитала.

Во-вторых, социализм – это стадия, где происходит социально-экономическое взаимодействие основных способов организации собственности, при котором частный способ организации по-прежнему остаётся основным системообразующим. Это стимулирует создание объективных предпосылок для формирования рыночного конкурентоспособного механизма управления экономическим процессом в качестве базового при существенном увеличении роли государственного, межгосударственного и надгосударственного регулирования, определяю-

щего гармонизацию действия социальных функций – функции социального развития, функции социального компромисса (конвергенции) и функции социального обеспечения – в соответствующей структуре государства.

В-третьих, это общественно-экономическая стадия, на которой осуществляется переход от экономического принуждения к труду к экономическому стимулированию соединения в одном лице непосредственного производителя и собственника условий и средств производства и обеспечивается приоритет умственного труда над физическим, а наука становится непосредственной производительной силой.

В-четвёртых, социализм по способу организации структуры государства является демократическим: электоральное большинство его граждан обладают частной собственностью. Социальное равенство гражданина определяется правом равных возможностей, социальное неравенство гражданина обусловлено результатами его труда. Действие социальной распределительной системы распространяется лишь на граждан государства, которые «ещё не могут» или «уже не могут» осуществлять социально-полезную трудовую функцию.

Восприятие европейского социал-демократического направления развития в качестве социалистического наиболее аутентично соответствует нашему вышеизложенному представлению о данном социальном явлении. Ещё раз убеждаешься в том, что теория и практика в социальном исполнении могут принимать различные направления, в том числе противоположные.

К. Маркс и Ф. Энгельс, исследуя основные положения научного социализма, непосредственно привязывали их к практике европейского буржуазного строительства, дистанцируясь от анализа деятельности азиатского способа организации производства, демонстрируя таким образом концептуальность своего исследования, охватывающего прежде всего практику развития высокоиндустриальных стран Европы и США [14; 15]. Это сущность научного социализма.

Возникшее марксистско-ленинское направление развития этой теории, в противоположность концептуальным положениям К. Маркса и Ф. Энгельса, обосновало возможность победы социализма в стране, где общинная и государственная формы общего (коллективного) способа организации собственности, являющиеся базовыми для азиатского способа производства, были экономически

преобладающими. От этого же отталкивалась и практика социалистического строительства в КНР.

Так, социалистическая теоретическая доктрина, обусловленная практикой деятельности высокоразвитых индустриальных стран Европы и США, стала расходным материалом азиатского способа производства, стратегическим плюсом которого являлся мощный мобилизационный ресурс форм общего (коллективного) способа организации собственности, использование которого позволило определенным политическим силам насильственно установить диктатуру партийно-государственной номенклатуры и удерживать её на протяжении длительного исторического времени. В результате европейская теория научного социализма, чрезвычайно «творчески» переработанная В. И. Лениным, обеспечила в странах с преобладающим азиатским способом производства (СССР, КНР) существование специфических моделей социалистического строительства, но уже азиатских. Монополия на «социализм»,

провозглашённая КПСС и Советским Союзом, позволяла на протяжении многих лет любое отклонение от этого понимания объявлять оппортунистическим и несоответствующим требованиям марксизма-ленинизма.

### 5. Заключение

Прошло время. Уже нет КПСС и Советского Союза, нет и советской практики социалистического строительства. Есть социализм с китайской спецификой. Есть китайская модель социалистического строительства, внесшая существенные изменения в советское монопольное понимание этого социального явления, но остающаяся по-прежнему азиатской по своей сущности. Европейская социал-демократическая модель социалистического строительства, воспринимая уроки прошлого и настоящего, имеет эволюционный шанс своего преобразования в практику современного социального развития цивилизации, определяющей то соотношение неравенства и равенства, которое обеспечит её поступательное движение к прогрессу.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. – М.: Наука РАН, 2016. – 320 с.
2. Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / Т.Н. Радько. – М.: Проспект, 2015. – 717 с.
3. Лаптев В.А. Правовое регулирование предпринимательства в России (исторический аспект) / В.А. Лаптев // Lex russica. – 2015. – № 4. – С. 33–45.
4. Александров Н.Г. Всенародная социалистическая демократия и законность / Н.Г. Александров. – М.: Юрид. лит., 1962. – 78 с.
5. Цвик М.В. Теория социалистической демократии: государственно-правовые аспекты / М.В. Цвик. – Киев: Высшая школа, 1986. – 157 с.
6. Пашуканис Е.Б. Учение о государстве и праве / Е.Б. Пашуканис. – М.: Партиздат, 1932. – 344 с.
7. Коуз Р. Как Китай стал капиталистическим / Р. Коуз, Нин. Ван. – М.: Новое издательство, 2016. – 490 с.
8. Андреева Е.Л. Сравнительный анализ государственного управления переходными социально-экономическими системами: Россия-Китай / Е.Л. Андреева // Сравнительный анализ государственного управления переходными социально-экономическими системами: Россия-Китай. Материалы научного семинара. Вып. 7 (37). – М.: Научный эксперт, 2010. – С. 5–68.
9. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / В.Ю. Артемов и др.; под ред. В.И. Лафитского. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2013. – Т. 3: Правовые системы Азии. – 704 с.
10. Буров Г.В. Поучительный опыт (теория и практика осуществления этатистской модели модернизации в странах Азиатско-Тихоокеанского региона) / Г.В. Буров // Этатистские модели организации. – М.: Институт философии РАН, 2002. – С. 110–137.
11. Чень Хао. Реформа собственности в государственном секторе КНР / Хао Чень // Социс. – 2012. – № 12. – С. 114–118.
12. Смирнов Д.А. Идеино-политические аспекты модернизации КНР: от Мао Цзэдуна к Дэн Сяопину / Д.А. Смирнов. – М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2005. – 323 с.
13. Чойропов Ц.Ц. Особенности модернизации политической системы Китайской Народной Республики / Ц.Ц. Чойропов, О.Б. Бальчинорджиева // Трансформация общества и партийно-политической системы России и Китая в XXI веке: сравнительный анализ / под ред. А.В. Петрова. – СПб.: Астерион, 2007. – С. 30–38.

14. Энгельс Ф. Принципы коммунизма // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 4. – С. 322–339.

15. Маркс К., Энгельс Ф. Британское владычество в Индии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1957. – Т. 9. – С. 130–136.

## REFERENCES

1. Khabrieva T.Ya. *Constitutional reform in the modern world*. Moscow, Nauka RAS Publ., 2016. 320 p. (In Russ.).
2. Rad'ko T. N. *Problems of the theory of state and law*. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 717 p. (In Russ.).
3. Laptev V.A. Legal regulation of entrepreneurship in Russia (historical aspect). *Lex russica*, 2015, no. 4, pp. 33–45. (In Russ.).
4. Aleksandrov N.G. *All-nation socialist democracy and legality*. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ., 1962. 78 p. (In Russ.).
5. Tsvik M.V. *Theory of socialist democracy: state and legal aspects*. Kiev, Vysshaya shkola Publ., 1986. 157 p. (In Russ.).
6. Pashukanis E.B. *The doctrine of the state and law*. Moscow, Partizdat Publ., 1932. 344 p. (In Russ.).
7. Coase R., Wang N. *How China became capitalist*. Moscow, Novoe izdatel'stvo Publ., 2016. 490 p.
8. Andreeva E.L. Comparative analysis of state management of transitional socio-economic systems: Russia-China, in: *Comparative analysis of state management of transitional socio-economic systems: Russia-China. Materials of the scientific seminar. Issue 7 (37)*. Moscow, Nauchnyi ekspert Publ., 2010. P.5–68. (In Russ.).
9. Artemov V.Yu., Bevelikova N.M., Gazizova R.G. et al. *Comparative law: national legal systems. Vol. 3: Legal systems of Asia*. Moscow, IZISP, KONTRAKT Publ., 2013. 704 p. (In Russ.).
10. Burov G.V. *Instructive experience (theory and practice of implementing the etatist model of modernization in the countries of the Asia-Pacific region)*, in: Shevchenko G.V. (ed.) *Etatist models of organization*. Moscow, Institute of philosophy of the Russian Academy of Sciences Publ., 2002. P. 110–137. (In Russ.).
11. Chang Hao. Property reform in the public sector of the PRC. *Sotsiologicheskie Issledovaniia*, 2012, no. 12, pp. 114–118. (In Russ.).
12. Smirnov D.A. *Ideological and political aspects of China's modernization: from Mao Zedong to Deng Xiaoping*. Moscow, Institute of the Far East of the Russian Academy of Sciences Publ., 2005. 323 p. (In Russ.).
13. Choyropov Ts.Ts., Balchinordzhieva O.B. Features of modernization of the political system of the People's Republic of China, in: Petrov A.V. (ed.) *Transformation of society and the party-political system of Russia and China in the XXI century: comparative analysis*. Saint-Petersburg, Asterion Publ., 2007. P. 30–38. (In Russ.).
14. Engels F. *The principles of communism*, in: Marx K., Engels F. *Compositions*. Vol. 4. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1955. P. 322–339. (In Russ.).
15. Marx K., Engels F. *British rule in India*, in: Marx K., Engels F. *Compositions*. Vol. 9. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1957. P. 130–136. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бутаков Александр Владимирович** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права  
Омский государственный университет  
им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: magistr25@inbox.ru  
SPIN-код РИНЦ: 9843-0789; AuthorID: 683256

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Alexander V. Butakov** – Doctor of Law, Professor,  
Department of Theory and History of State and Law  
Dostoevsky Omsk State University  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: magistr25@inbox.ru  
RSCI SPIN-code: 9843-0789; AuthorID: 683256

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бутаков А.В. Способ организации собственности и социалистическое государство / А.В. Бутаков // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 5–12. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).5-12.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Butakov A.V. Method of property organization and socialist state. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 5–12. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).5-12. (In Russ.).

## ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЕКТА (ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ)\*

А.Э. Евстратов<sup>1</sup>, И.Ю. Гученков<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

<sup>2</sup> Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

20 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

Рассматриваются основные подходы к определению понятия «искусственный интеллект», на конкретных примерах описываются возможные проблемы, которые может повлечь дальнейшее применение искусственного интеллекта, а также пути их преодоления. Обозначены вызовы, которые стоят перед учёными-правоведами и практиками: определение статуса искусственного интеллекта, ответственности за его действия и, соответственно, поиск наиболее приемлемого способа трансформации законодательства, регулирующего применение искусственного интеллекта.

### Ключевые слова

Искусственный интеллект,

правовые проблемы,

законодательство,

правосубъектность, электронное

лицо, применение

искусственного интеллекта

## THE LIMITATIONS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (LEGAL PROBLEMS)\*\*

Alexander E. Evstratov<sup>1</sup>, Igor Yu. Guchenkov<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

<sup>2</sup> National Research University – Higher School of Economics, Moscow, Russia

### Article info

Received –

2020 March 20

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

The subject. Possible problems that may lead to further use of artificial intelligence, as well as ways to overcome them are studied.

The purpose of the article is to identify the principles of the legal status of artificial intelligence. The methodology includes formal-logical method, systematic approach, formal-legal method, comparative method, analysis, synthesis.

The main results of the research. The basic approaches to the definition of the concept of artificial intelligence are examined, specific examples are given, the problems that can cause the further use of artificial intelligence are analyzed. Artificial intelligence as a complex computing system is characterized by: variability in decision-making, a certain degree of autonomy when working, as well as the ability to take into account the experience gained from previously made decisions and use it to correct them. The challenges that are facing both the legislators and scientists are identified, such as: determining the status of artificial intelligence, responsibility for its actions and, accordingly, finding the most acceptable way to transform legislation governing the use of artificial intelligence.

Conclusions. Artificial intelligence, due to both its novelty and certain functioning features, causes disagreement in the scientific community regarding the permissible limits of its application, its legal status, responsibility for the results of its activities, as well as on many other related issues. Today there is no unity of opinion even in relation to the definition of the term “artificial intelligence”, which is largely due to the previously mentioned features.

### Keywords

Artificial intelligence, legal

problems, legislation, legal

personality, electronic person,

problematic aspects, the use of

artificial intelligence

\* Статья подготовлена в рамках гранта Президента РФ для поддержки лица, проявившего выдающиеся способности и поступившего на обучение в образовательную организацию высшего образования по очной форме обучения..., исполнитель И.Ю. Гученков.

\*\* The article was funded by RF Presidential grant for supporting a person who has shown outstanding abilities and got into a full-time educational organization of higher education..., performer I. Yu. Guchenkov.

Therefore, in a world of continuous scientific and technological progress, where artificial intelligence plays an increasing role, we should continue to study these technologies in order to: firstly, determine their role and place in the future of humanity; secondly, to define the permissible limits of the use of artificial intelligence in order not to harm individual people or groups of people; thirdly, based on an understanding of the nature and principles of artificial intelligence, transform legislation in such a way that it best meets the challenges, which legal scholars will have to face in the future.

## 1. Введение

В настоящее время в мире поступательно движется технический прогресс, качественные сдвиги в котором стали отчетливо заметны еще в середине XX века. С этого времени, следуя по пути интенсификации производства и повышения качества выполняемой работы, люди постоянно создавали и совершенствовали роботизированные механизмы, которые впоследствии стали неотъемлемой частью их жизни, выйдя за рамки одной лишь производственной сферы.

Ввиду этого перед современными исследователями встал вопрос о статусе роботизированных механизмов. Разумеется, он неразрывно связан с искусственным интеллектом как самой многообещающей технологией, способной заменить людей в выполнении определенного ряда функций, что в перспективе может поднять жизнь людей на качественно иной уровень, чем тот, который доступен на данном этапе развития технологий.

Вопрос о статусе и роли искусственного интеллекта находится в непосредственной взаимосвязи с некоторыми проблемами, вызванными недостаточным правовым регулированием способов и сфер применения искусственного интеллекта, а иногда и полным его отсутствием, ввиду чего возникает необходимость обозначить вызовы, которые, по нашему мнению, в дальнейшем будут становиться всё более актуальными как для законодателя, так и для ученых-правоведов. В этой связи нельзя не согласиться с мнением О.А. Ястребова, который определил необходимость совершенствования правового регулирования искусственного интеллекта как одно «из важнейших направлений развития российского права» [1, с. 315].

## 2. Понятие искусственного интеллекта

Научно-технический прогресс, как было сказано выше, развивается непрерывно, тем самым вызывая необходимость в столь же непрерывном изучении появляющихся технологий. Так, например, на ранних этапах развития робототехники предполагалось, что робот является не более чем машиной, способной действовать исключительно по заданным разработчиком программы алгоритмам. Однако дальнейшее развитие робототехники и программи-

рования, результатом которого стало появление искусственного интеллекта, вызвало необходимость в переосмыслении нашего представления о роботах и их потенциальных возможностях. Дело в том, что искусственный интеллект, в отличие от «обычного» робота, обладает способностью к самостоятельному принятию решений на основе полученных данных, чем, безусловно, превосходит программы, неспособные выйти за рамки прописанных алгоритмов. Данное обстоятельство позволяет нам говорить об искусственном интеллекте как о «следующей стадии развития робототехники» [2, с. 83]. Кроме того, искусственный интеллект способен также анализировать собственные ранее принятые решения и изменять их, то есть действовать альтернативно. Нередко эту отличительную особенность называют способностью к самообучению, чем придают технологии искусственного интеллекта схожесть с возможностями человеческого разума (например, в ГОСТ Р ИСО 8373-2014 «Роботы и робототехнические устройства. Термины и определения», термины «разумный робот» и «робот с элементами искусственного интеллекта» приведены в качестве синонимов).

Таким образом возникает закономерный вопрос относительно определения искусственного интеллекта. В научной среде не сложилось единого мнения по данному вопросу, что обусловлено как новизной искусственного интеллекта, так и тем, что до сих пор его возможности остаются неизученными ввиду ранее описанной способности принимать альтернативные решения, но поскольку наша работа посвящена проблемным аспектам применения данной технологии, мы не можем обойтись без её дефиниции. Для этого нам следует привести те характерные черты искусственного интеллекта, которые традиционно выделяются исследователями.

Обратимся к работе И.В. Понкина и А.И. Редькиной, посвящённой искусственному интеллекту, выделив некоторые признаки, присущие ему, по мнению авторов: «высокая степень субстантивности и в целом автономности, способность самореферентно адаптировать собственное поведение и самообучаться, самостоятельно моделировать алгоритмы для решения проблем» [3, с. 95]. Кроме того,

схожие характеристики искусственного интеллекта выделяются в работе, посвящённой робототехнике, под редакцией А.В. Незнамова: способность анализировать окружающую среду, определённая автономность при реализации алгоритма и способность к самообучению [4, с. 23]. П.М. Морхат в своей монографии, как и указанные выше исследователи, в числе прочих признаков также приводит: способность к самоорганизации и самоадаптированию, обучению и самообучению и антропоморфно-разумному самостоятельному принятию решений [5, с. 69].

Приведённые характеристики во многом коррелируют с ранее сказанным. Следовательно, мы можем сделать вывод, что искусственный интеллект как сложная вычислительная система характеризуется: вариативностью при принятии решений, определённой степенью автономности при работе, а также способностью учитывать полученный от ранее принятых решений опыт и использовать его для их корректировки.

### **3. Пределы применения искусственного интеллекта**

В наше время технологии искусственного интеллекта уже активно используются в самых разных сферах жизнедеятельности людей: от медицины и тяжелой промышленности до разработки компьютерных игр и создания фильмов. Уже сейчас можно с уверенностью утверждать, что по прошествии некоторого времени искусственный интеллект будет использоваться практически в любой деятельности, возможно, и во всех без исключения, став, тем самым, надежным помощником человека в выполнении целого ряда задач – от простейших до самых сложных.

Так, можно привести пример с использованием искусственного интеллекта в юриспруденции. В последнее время всё чаще ставится вопрос о возможности и необходимости использования искусственного интеллекта при рассмотрении судебных дел. В качестве аргументов в поддержку этого нововведения могут быть приведены: беспристрастность искусственного интеллекта, его неподкупность и строгое следование предписаниям законодательства (особенно при вынесении судебных решений, поскольку вопрос об уменьшении допустимых пределов судебского усмотрения остаётся актуальным и по сей день [6, с. 49]). С одной стороны, данные предложения вполне уместны в современных реалиях российской судебной системы, принимая во внимание чрезмерную загруженность судей и, на наш взгляд, излишний бюрократизм, которые, бесспорно, не могут не оказывать негативного влияния

и на сам процесс судебного разбирательства, и на качество выносимых решений.

С другой стороны, остаётся не вполне ясным, как именно должен использоваться искусственный интеллект в судопроизводстве, и каковы будут пределы его применения, поскольку, в частности, судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев полагает, что роботы «не способны принимать решения, которые принимает суд». Подобное мнение представляется вполне обоснованным ввиду того, что судьи, помимо непосредственно правовых норм, должны руководствоваться в процессе принятия решений моралью и этическими стандартами, принимать во внимание целый ряд других показателей, которые, по крайней мере на данном этапе развития технологий, пока не представляется возможным загрузить в базу данных искусственного интеллекта, в алгоритмы, на основе которых он выстраивает свои решения. Кроме того, нельзя не отметить, что ответ на вопрос о неподкупности и беспристрастности искусственного интеллекта отнюдь не является таким однозначным, как это может показаться на первый взгляд. Так, например, Т.С. Заплата в своей статье обоснованно указывает, что искусственный интеллект даже при наличии определённой степени автономности не может быть абсолютно независимым, так как «программы ИИ могут включать в себя предвзятость их программистов и других людей, с которыми они взаимодействуют» [7, с. 165].

Тем не менее, следует признать, что технологии искусственного интеллекта могут оказывать положительное воздействие на осуществление своей деятельности юристами, выступая в качестве помощника. Так, например, В.А. Жилкин в статье, посвящённой описанию применения искусственного интеллекта и цифровых технологий в юриспруденции на примере Финляндии, отмечает, что уже в наше время искусственный интеллект способен анализировать юридические документы, справляться с рутинными юридическими функциями. Кроме того, он также указывает, что ввиду перехода на электронные носители информации при подготовке судебных дел существенно снижается объём бумажной документации [8, с. 18]. Однако и тут возникают трудности, поскольку эти нововведения можно оценивать по-разному. Так, с одной стороны, подобные изменения оказывают благотворное влияние на сроки и процесс рассмотрения судебных дел, так как, во-первых, уменьшаются сроки их подготовки и рассмотрения, во-вторых, снижается вероятность допущения ошибок ввиду человеческого фактора. С другой стороны, это неизбежно ведёт к по-

тере рабочих мест для дипломированных специалистов, которые, вероятнее всего, будут массово сокращаться при повсеместном внедрении описываемых технологий. Особенно остро данная проблема, с наибольшей вероятностью, затронет ту категорию юристов, которые ещё не имеют достаточного опыта или квалификации для выполнения более сложных юридических функций, всё ещё недоступных для искусственного интеллекта; разумеется, речь идёт о тех, кто недавно закончил учебные заведения или же вообще продолжает обучение, так как именно они обычно выполняют подобные задачи.

Следовательно, на примере внедрения технологий искусственного интеллекта в юридическую сферу мы можем убедиться, что данный процесс, наряду с преимуществами, несёт в себе немало спорных моментов и вопросов относительно негативных последствий подобных инноваций, а также их целесообразности вообще.

Но, добавим, что, поскольку научно-технический прогресс развивается непрерывно, искусственный интеллект будет играть всё более значимую роль в нашей жизни вообще и в юриспруденции в частности, а потому необходимо с должным вниманием подойти к изучению возможных проблем, которые неизбежно будут возникать в процессе его дальнейшего использования.

#### **4. Проблемные аспекты, связанные с использованием искусственного интеллекта**

В первую очередь, несмотря на довольно распространённое мнение о том, что развитие научно-технического прогресса с повсеместным внедрением вычислительных технологий уменьшает количество ошибок, возникающих из-за «человеческого фактора», отметим, что пока ещё не представляется возможным говорить о безупречной работе искусственного интеллекта. Так, например, всегда имеет место опасность допущения серьёзных ошибок в работе вследствие неправильно прописанного символа в алгоритме или же просто сбоя системы из-за перегруженности механизмов. А поскольку технологиям искусственного интеллекта доверяется всё более важная работа, последствия таких ошибок могут вызвать непредвиденные и крайне нежелательные последствия, что особо отчётливо проявляется в таких сферах применения искусственного интеллекта, как, например, медицина, где под угрозой может оказаться жизнь и здоровье людей, или же в банковской системе, где ошибки могут привести к ощутимым экономическим потерям.

В непосредственной взаимосвязи с существующей возможностью совершения искусственным ин-

теллектом ошибки в своей работе и, как следствие, негативного результата, находится проблема квалификации ответственности за ранее упомянутые ошибки, совершённые искусственным интеллектом, которая представляется нам одной из ключевых и наиболее актуальных на сегодняшний момент. Так, среди современных исследователей нет единого мнения о том, каким образом следует квалифицировать результаты действий искусственного интеллекта, если они повлекли ущерб. Существует три основных концепции: во-первых, признание ответственным того, кто использовал искусственный интеллект (например, работник организации, уполномоченный на выполнение определённых задач с применением искусственного интеллекта), во-вторых, программист (разработчик программного обеспечения), если ошибка произошла ввиду ошибки или сбоя, в-третьих, лицо, которому принадлежат права на искусственный интеллект [9, с. 24].

Также имеет место ещё одна точка зрения, во многом коррелируемая с вопросом о возможности признания искусственного интеллекта субъектом права. П.М. Морхат, анализируя данную концепцию, отмечает следующее: несмотря на то, что наиболее часто за ошибки искусственного интеллекта несут ответственность разработчики данной технологии, тем не менее, имеют место случаи, когда поведение роботов не будет согласовываться с изначально заданными алгоритмами. Подобная ситуация возможна, поскольку, как было сказано ранее, отличительной особенностью искусственного интеллекта является его способность к самообучению [10, с. 72]. Таким образом, возникает вопрос, кто будет нести ответственность в этом случае? На сегодняшний день ответа на данный вопрос нет, что во многом обусловлено как сложностью и новизной самой технологии, так и дискуссионными вопросами относительно признания или непризнания правосубъектности искусственного интеллекта. Более того, обратившись к современному законодательству, мы также не найдём ответа на поставленный вопрос. По крайней мере, мы с уверенностью можем констатировать, что на сегодняшний день законодатель не признаёт правосубъектность искусственного интеллекта, а следовательно, и его деликтоспособность [11, с. 45].

#### **5. Подходы к пониманию искусственного интеллекта: тенденция и современность**

Как было сказано ранее, современное российское законодательство не признаёт искусственный интеллект правосубъектным, однако при этом следует отметить, что данное обстоятельство вовсе не означает, что впоследствии искусственный интел-

лект не изменит своего правового статуса. Так, говоря о перспективах развития законодательства об искусственном интеллекте, мы можем привести несколько наиболее распространённых подходов, предлагающих варианты совершенствования законодательства в данной сфере. Первый подход основывается, как было ранее нами упомянуто, на идее признания искусственного интеллекта самостоятельным участником правоотношений, «электронным лицом». Так, например, О. А. Ястребов рассматривает возможность наделения искусственного интеллекта правосубъектностью в контексте понимания правосубъектности Г. Кельзена как совокупности прав и обязанностей, содержанием которых является определённое поведение [12, с. 48–49]. Однако данный подход оставляет открытым ранее упомянутый нами вопрос об ответственности за ошибки искусственного интеллекта. Так, остаётся не вполне ясным, кто и каким образом будет нести ответственность за неисполнение искусственным интеллектом взятого на себя обязательства? Кроме того, можем предположить, что реализация данной модели на практике вызовет необходимость в принципиально ином качественном преобразовании законодательства, не ограничиваясь рамками изменения какой-либо отдельной отрасли или нескольких отраслей. П.М. Морхат пишет о возможности признания «электронного лица» – юридической фикции, поскольку признание его правосубъектности, аналогичной человеку, в дальнейшем может повлечь за собой трудности, связанные с тем, что права роботов на определённом этапе войдут в противоречие с правами людей [13, с. 76]. Следовательно, для реализации описываемого подхода в дальнейшем ещё потребуются «значительная теоретическая и практическая разработка законодательства» [14, с. 372]. Но, вполне возможно, что в долгосрочной перспективе именно такой подход будет положен в основу будущих законодательных преобразований.

Второй подход заключается в признании искусственного интеллекта объектом права. На сегодняшний день подобный вариант остаётся наиболее приемлемым, так как с одной стороны, не вызывает столь дискуссионные вопросы, а с другой – соответствует современному уровню развития технологий в области искусственного интеллекта. Кроме того, вопрос об ответственности за действия искусственного интеллекта при признании его объектом права не будет таким проблемным, поскольку в случае совершения им, например, ошибки, повлекшей негативные последствия, ответственность будет лежать на том, кому при-

надлежат права на искусственный интеллект (владелец или собственник), разработчик программного обеспечения, если ошибка явилась следствием проблем с алгоритмами, или же компания-производитель. Интересно мнение С.А. Соменкова, который обоснованно заметил, что компании-производители систем искусственного интеллекта могут быть заинтересованы в утрате их разработок статуса объекта, так как подобное позволит избежать ответственности за некачественную продукцию [15, с. 84]. Таким образом, мы можем предположить, что несмотря на то, что на сегодняшний день признание искусственного интеллекта объектом права всё ещё является наиболее приемлемым способом регулирования данной сферы, но в дальнейшем, наиболее вероятно, искусственный интеллект станет участником правоотношений, приобретая статус субъекта права.

## 6. Заключение

Подводя итог всему вышесказанному, мы должны резюмировать, что сегодня технологии искусственного интеллекта по-прежнему не до конца изучены ввиду сложности своих систем, способности к самообучению и изменению поведения. Так, особо стоит отметить, что при рассмотрении вопроса о дальнейшем изменении статуса искусственного интеллекта законодатель должен комплексно подходить к изучению преимуществ и недостатков, которые имеют технологии искусственного интеллекта, возможности их отрицательного воздействия на те или иные сферы их применения как, например, возможное отрицательное влияние на наличие рабочих мест для некоторых категорий работников, чьи функции способен выполнять искусственный интеллект. Остаются открытыми вопросы относительно ответственности за ошибки искусственного интеллекта и их последствия, а также о возможности совершения их искусственным интеллектом вообще. Тем не менее, необходимо признать, что в мире непрерывно продолжающегося научно-технического прогресса, где искусственный интеллект играет всё большую роль, следует продолжать изучение данных технологий для того, чтобы: во-первых, определить их роль и место в будущем человечества, во-вторых, обозначить допустимые пределы применения искусственного интеллекта с тем, чтобы не навредить отдельно взятым людям или группам людей, в-третьих, на основе понимания природы и принципов работы искусственного интеллекта трансформировать законодательство таким образом, чтобы оно в наилучшей степени отвечало вызовам, с которыми учёным-правоведам ещё предстоит столкнуться в будущем.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве / О.А. Ястребов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22, № 3. – С. 315–328.
2. Лаптев В.А. Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу / В.А. Лаптев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 79–102.
3. Понкин И.В. Искусственный интеллект с точки зрения права / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22, № 1. – С. 91–109.
4. Регулирование робототехники: введение в «робоправо». Правовые аспекты развития робототехники и технологий искусственного интеллекта / под ред. А.В. Незнамова. – М.: Инфотропик Медиа, 2018. – 232 с.
5. Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд: научная монография / П.М. Морхат; РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». – М.: Буки Веди, 2017. – 257 с.
6. Амианц К.А. Использование искусственного интеллекта в современной судебной системе и права человека / К.А. Амианц, К.В. Чемеринский // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 11-3 (38). – С. 49–52. – DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11811.
7. Заплата Т. С. Искусственный интеллект в вопросе вынесения судебных решений, или ИИ-судья / Т.С. Заплата // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 4 (56). – С. 160–168. – DOI: 10.17803/2311-5998.2019.56.4.160-168.
8. Жилкин В.А. Искусственный интеллект и цифровые технологии в юридической деятельности в цифровой реальности (на примере Финляндии) / В.А. Жилкин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 5 (72). – С. 16–21.
9. Васильев А.А. Искусственный интеллект: правовые аспекты / А.А. Васильев, Д. Шпопер // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6. – С. 23–26. DOI: [https://doi.org/10.14258/izvasu\(2018\)6-03](https://doi.org/10.14258/izvasu(2018)6-03).
10. Морхат П.М. Проблемы определения юридической ответственности за действия искусственного интеллекта / П.М. Морхат // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 9 (153). – С. 70–74.
11. Цуканова Е.Ю. Правовые аспекты ответственности за причинение вреда роботом с искусственным интеллектом / Е.Ю. Цуканова, О.Р. Скопенко // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8, № 4А. – С. 42–48.
12. Ястребов О.А. Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы / О.А. Ястребов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2018. – Т. 13, № 2. – С. 36–55.
13. Морхат П.М. Концепт индивидуального субъекта права применительно к электронному лицу (правосубъектность юнита искусственного интеллекта, коррелируемая (соотносимая, сопоставимая) с правосубъектностью человека) / П.М. Морхат // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 8 (164). – С. 74–77.
14. Худякова Е.А. К вопросу о правовом статусе искусственного интеллекта / Е.А. Худякова // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 5. – С. 366–373.
15. Соменков С.А. Искусственный интеллект: от объекта к субъекту? / С.А. Соменков // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 2 (54). – С. 75–85. – DOI: 10.17803/2311-5998.2019.54.2.075-085.

### REFERENCES

1. Yastrebov O.A. Artificial Intelligence in the legal space. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov = RUDN Journal of Law*, 2018, vol. 22, no. 3, pp. 315–328. (In Russ.).
2. Laptev V.A. Artificial Intelligence and Liability for its Work. *Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 2, pp. 79–102. (In Russ.).
3. Ponkin I.V., Redkina A.I. Artificial intelligence from the point of view of law. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov = RUDN Journal of Law*, 2018, vol. 22, no. 1, pp. 91–109. (In Russ.).
4. Arkhipov V.V., Bakumenko V.V., Volynets A.D., et al. *Regulation of robotics: introduction to "robopravo". Legal aspects of the development of robotics and artificial intelligence technologies*. Moscow, Infotropik Media, 2018. 232 p. (In Russ.).
5. Morkhat P.M. *Artificial intelligence. Legal view*. Moscow, Buki Vedi Publ., 2017. 257 p. (In Russ.).

6. Amiyants K.A., Chemerinskiy K.V. The use of artificial intelligence in the modern judicial system and human rights. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk = International Journal of Humanities and Natural Science*, 2019, no. 11-3, pp. 49–52. DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11811. (In Russ.).

7. Zaplatina T.S. Artificial intellect in the passing sentences issues or AI judge. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina = Courier of Kutafin Moscow State Law University*, 2019, no. 4, pp. 160–168. DOI: 10.17803/2311-5998.2019.56.4.160-168. (In Russ.).

8. Zhilkin V.A. Artificial intelligence and digital technologies in the legal activity in the conditions of digital reality (case-study of Finland). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = The Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 5, pp. 16–21. (In Russ.).

9. Vasilev A.A., Szpopor D. Artificial Intelligence: legal aspects. *Izvestiya of Altai State University*, 2018, no. 6, pp. 23–26. DOI: [https://doi.org/10.14258/izvasu\(2018\)6-03](https://doi.org/10.14258/izvasu(2018)6-03). (In Russ.).

10. Mokhrat P.M. The problems of determining legal responsibility for the actions of artificial intelligence. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, 2017, no. 9, pp. 70–74. (In Russ.).

11. Tsukanova E.Yu., Skopenko O.R. Legal aspects of liability for causing damage by a robot with artificial intelligence. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava*, 2018, vol. 8, no. 4A, pp. 42–48. (In Russ.).

12. Yastrebov O.A. The legal capacity of electronic persons: theoretical and methodological approaches. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2018, vol. 13, no. 2, pp. 36–55. (In Russ.).

13. Mokhrat P.M. Concept of individual entity for electronic (personality artificial intelligence unit, (comparable correlated) with the personality of a person). *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, 2018, no. 8, pp. 74–77. (In Russ.).

14. Khudyakova E.A. On the question of the legal status of artificial intelligence. *Voprosy rossijskoj yusticii*, 2020, no. 5, pp. 366–373. (In Russ.).

15. Somenkov S.A. Artificial intelligence: from object to subject? *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina = Courier of Kutafin Moscow State Law University*, 2019, no. 2, pp. 75–85. DOI: 10.17803/2311-5998.2019.54.2.075-085. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Евстратов Александр Эдуардович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: [evstratovAE@omsu.ru](mailto:evstratovAE@omsu.ru)  
SPIN-код РИНЦ: 1295-0330; AuthorID: 317077

**Гученков Игорь Юрьевич** – студент факультета права  
*Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики*  
109028, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., 3  
e-mail: [igor.guchenkov.00@mail.ru](mailto:igor.guchenkov.00@mail.ru)

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Евстратов А.Э. Пределы применения искусственного интеллекта (правовые проблемы) / А.Э. Евстратов, И.Ю. Гученков // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 13–19. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).13-19.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Alexander E. Evstratov** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: [evstratovAE@omsu.ru](mailto:evstratovAE@omsu.ru)  
RSCI SPIN-code: 1295-0330; AuthorID: 317077

**Igor Yu. Guchenkov** – Undergraduate, Faculty of Law  
*National Research University – Higher School of Economics*  
3, Bolshoy Trekhsvyatitskiy per., Moscow, 109028, Russia  
e-mail: [igor.guchenkov.00@mail.ru](mailto:igor.guchenkov.00@mail.ru)

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Evstratov A.E., Guchenkov I.Yu. The limitations of artificial intelligence (legal problems). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 13–19. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).13-19. (In Russ.).

## ОТРАСЛИ ЧАСТНОГО ПРАВА ПРИ ТОТАЛИТАРНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ РЕЖИМЕ (на примере развития советского трудового права в 1918 – 1930-е гг.)

**В.Е. Степанов**

*Омский государственный университет путей сообщения, г. Омск, Россия*

### Информация о статье

Дата поступления –

22 января 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

### Ключевые слова

Тоталитаризм, частное право, трудовое право, принуждение, военный коммунизм, новая экономическая политика, коллективизация, трудовая мобилизация, трудов день, государственное принуждение

На основе изучения норм советского трудового права 1918 – 1930-х гг. рассматривается развитие частного права в условиях тоталитаризма. Посредством анализа источников права, регулирующих трудовые правоотношения, обозначены ключевые проблемы реализации права на труд. Делается вывод о том, что в условиях формирования советского тоталитарного режима преобладают административные методы управления в отраслях частного права (и в трудовом праве в частности), происходит фактическая подмена права на труд трудовой обязанностью. Отмечается, что трудовые правоотношения использовались советским государством как средство политического управления значительными массами населения. Широко применявшаяся система репрессивных мер в сфере труда обеспечивалась не только законами, но и принятием многочисленных подзаконных актов, что деформировало систему частнопрововых отношений, основанных на децентрализации и свободе выбора субъектами права.

## PRIVATE LAW BRANCHES UNDER A TOTALITARIAN POLITICAL REGIME (the case of Soviet labor law development in the 1918–1930s)

**Vladislav E. Stepanov**

*Omsk State Transport University, Omsk, Russia*

### Article info

Received –

2020 January 22

Accepted –

2020 April 15

Available online –

2020 July 03

### Keywords

Totalitarianism, private law, labor law, coercion, war communism, new economic policy, collectivization, labor mobilization, workday, state enforcement

The subject. Implementation of Soviet labor law in the context of totalitarianism. Particular attention is paid to the formation of a repressive model of regulation of private law relations. The study of this problem is extremely important from the point of view of the totalitarian past of our country, covering all spheres of public life and entailing large-scale tragic consequences.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that a totalitarian political regime seriously impacts on the essential characteristics of private law branches.

The theoretical and methodological basis of the study includes the principles of objectivity and historicism, the formal logical interpretation of the Soviet legal acts concerning labor relations and the method of system analysis, which allows us to reveal the subject of research comprehensively.

The main results, scope of application. During the formation of the Soviet totalitarian regime, administrative methods of governance in the branches of private law (and in labor law, in particular) prevailed. The formation and development of Soviet labor law in the 1918-1930s. fully reflects the logic of the impact of a totalitarian state on the branches of private law. The widely used system of repressive measures in the sphere of labor was provided not only by laws, but also by the adoption of numerous by-laws, which deformed the system of private law relations based on decentralization and freedom of choice by legal entities. Labor relations were used by the Soviet state as a means of political management of significant masses of the population. Along with the codification of labor legislation (the adoption of the RSFSR Labor Law Codes of 1918 and 1922), normative acts aimed at state monopolization of labor regulation were adopted. A significant number of by-laws, which actually had the highest legal force, often had a purely coercive nature and was used by management as a means of achieving political goals. There was a de facto substitution of the right to work with a labor obligation. In a totalitarian regime in 1918-1930. in fact, a

labor obligation is being affirmed, and the relationship between the employee and the employer has ceased to be private in nature, being under the control of executive authorities. Conclusions. Totalitarian political regime seriously changed the essential characteristics of private law branches.

## 1. Введение

Понятие «политический режим» является одним из ключевых при изучении влияния государства на развитие различных отраслей права. Являясь наряду с формой правления и формой государственного устройства элементом формы государства, именно политический режим определяет реальные способы и методы осуществления государственной власти управления, а также характер применения конкретных правовых норм на практике.

Отметим, что данное понятие отражает «уровень гарантированности демократических прав и политических свобод личности, степень соответствия официальных конституционных и правовых форм политическим реалиям, характер отношения властных структур к правовым основам государственной и общественной жизни» [1, с. 168].

Термин «тоталитаризм» означает весь, целый, полный и был введен в оборот идеологом итальянского фашизма Д. Дженилиле в начале XX в. В 1925 г. данное понятие впервые прозвучало в итальянском парламенте при выступлении лидера итальянских фашистов Б. Муссолини, и именно в это время начинает устанавливаться тоталитарный режим в самой Италии [2, с. 38].

Такие черты тоталитаризма как установление монополии во всех сферах общественной жизни, сращивание партийного и государственного аппарата, фактическое отчуждение общества от инструментов управления государством, сугубо декларативный характер прав и свобод при фактическом отсутствии их реализации неизбежно ставит вопрос о специфике функционирования отдельных отраслей права. В этой связи особый интерес представляет функционирование в подобных условиях отраслей частного права, построенных на диспозитивном методе правового регулирования, который характеризуется самостоятельностью и равноправием участников правоотношений.

Деление отраслей на частное и публичное является одним из наиболее распространенных среди отраслей права. Согласимся с мнением С.А. Ивановой, которая определяет метод построения правоотношений в качестве основного критерия разделения

отраслей права: «правоотношение юридически равных субъектов суть правоотношение частное; правоотношение юридически властвующего с юридически подвластным – публичное» [3, с. 44]. Традиционно к данным отраслям относятся гражданское, трудовое, семейное, предпринимательское, земельное право. Особенностью данных отраслей является то, что реализация права осуществляется путем личного самопроявления и индивидуальной воли конкретного лица. Таким образом, ключевым критерием разделения отраслей права выделения отраслей частного права является «идея, восходящая к Аристотелю, идея о праве как справедливости, уравнивающей и распределяющей, и частном праве как праве, основывающемся на равенстве субъектов» [4, с. 193].

Правовое регулирование в рамках тоталитарных политических режимов связано не только с деятельностью органов государственной власти, но и активным воздействием на иные общественные институты, включая институты частного права, в том числе право на труд. Таким образом, широкомасштабное вмешательство тоталитарного государства определяет специфику развития данной отрасли в соответствующих политико-правовых условиях.

Возможность человека трудиться является не только важнейшим инструментом обеспечения финансового благосостояния, но и основой для личного роста, реализации себя в профессиональной деятельности, социальным лифтом, обеспечивающим осуществление социальной мобильности в обществе.

Право на труд, будучи базовым экономическим правом в системе прав и свобод человека, при тоталитаризме приобретает черты, значительно отличающие его от аналогичного права в авторитарных и тем более демократических режимах.

## 2. Советское трудовое право в период военного коммунизма и НЭПа

Показателен процесс реализации права на труд в первые годы советской власти. Принятая в 1918 г. Конституция РСФСР непосредственно право на труд не закрепляла. При этом статья 65 лишала как активного, так и пассивного избирательного права лиц, «прибегающих к наемному труду с целью извлече-

ния прибыли... частных торговцев, торговых и коммерческих посредников»<sup>1</sup>. Тем самым тоталитарный режим на законодательном уровне лишал возможности права выбора немалую часть городского и сельского населения, основываясь на принципах диктатуры пролетариата как одной из основ конституционного строя советского государства.

Кодекс законов о труде (КЗоТ) 1918 г. установил для всех лиц в возрасте от 16 до 50 лет трудовую повинность. Исключение составляли только лица, навсегда утратившие трудоспособность вследствие увечья или болезни. Отметим, что всеобщая трудовая повинность приравнивалась к мобилизации в армии, тем самым большевики решали важнейший вопрос наличия рабочих рук в условиях гражданской войны.

В период «военного коммунизма» принимались нормативные акты, значительно ужесточившие нормы трудового законодательства. Например, декрет Совета народных комиссаров (СНК) от 14 ноября 1919 г. предусматривал создание рабочих дисциплинарных товарищеских судов из представителей органов управления, профсоюзов и фабрично-заводских комитетов, призванных рассматривать дела о нарушениях трудовой дисциплины. Эти суды наделялись правом применять к нарушителям самые суровые наказания вплоть до направления на тяжелые общественно необходимые работы и заключения в концентрационный лагерь [5, с. 16].

Таким образом, правительственные декреты в годы проведения политики «военного коммунизма» выполняли ключевую роль в регулировании трудовых правоотношений. Принятие различных нормативных актов в условиях гражданской войны носило чрезвычайный характер и их положения часто являлись приоритетными по отношению к действовавшему трудовому законодательству. Данное обстоятельство являлось проявлением еще одной особенности тоталитарных режимов – главенства исполнительной власти над законодательной. Это фактически делало работников бесправными, а государству обеспечивало возможность неограниченно направлять характер трудовых правоотношений в нужное для себя русло, руководствуясь лишь собственной целесообразностью, активно используя данный механизм в противостоянии с политическими противниками в гражданской войне.

Положение профсоюзов в условиях формирования новой модели трудовых отношений всецело определялось тем, что они выполняли функции государственных учреждений. Поэтому активное участие профсоюзов в нормотворческой деятельности не должно вводить в заблуждение: утверждение народным комиссариатом труда (НКТ) инициатив профсоюзов свидетельствовало не столько об их реальной силе, сколько о том, что обе данные структуры были частью государственного аппарата. Профсоюзы создавали видимость диктатуры пролетариата, фактически являясь проводником политики советского государства.

Особенностью регулирования трудовых отношений в период «военного коммунизма» являлось фактическое отсутствие механизма судебной защиты при разрешении трудовых споров. Они разрешались либо через профсоюзы, либо через НКТ. В случае возникновения трудовых конфликтов властью активно применялись меры неправомерного репрессивного характера, которые использовались значительно чаще правовых способов, что наглядно отражает сущность тоталитарного государства. Это, по мнению Б.Е. Рощина, было обусловлено «эклектичностью» советских правовых нормативов (декреты, постановления, положения, инструкции, резолюции, персональные распоряжения, указы и т. п.); неэффективностью правоприменительного механизма в конкретно-исторических условиях (война, тотальная разруха, активное противостояние советской власти и т. п.); отождествлением трудовых конфликтов с проявлениями контрреволюции» [6, с. 182].

Ослабление тоталитаризма в виде перехода от «военного коммунизма» к новой экономической политике (НЭП) также находило свое отражение в некотором смягчении применяемых норм трудового права. Окончание гражданской войны снижало потребность в трудовой мобилизации населения. Согласно принятому КЗоТ РСФСР в 1922 г. принудительное привлечение к труду заменялось подписанием трудового договора. Происходил отход от уравнительного принципа оплаты труда в пользу рыночного. Кроме этого, закон ограничивал случаи привлечения к труду в порядке трудовой повинности только в исключительных случаях, к которым были отнесены борьба со стихийными бедствиями, недо-

<sup>1</sup> Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

статок в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий<sup>2</sup>.

Этим же документом был утвержден свободный найм рабочей силы через биржи труда. Было создано более 280 бирж труда и тысячи корреспондентских пунктов. В результате «все операции по найму сосредотачивались в одном месте, и работа должна была распределяться в соответствии с принципом «наибольшей нуждаемости» [7, с. 41]. Граждане могли не согласиться с вакансией, которая была предоставлена биржей труда. Но в случае отказа без уважительной причины они лишались месячного пособия по безработице; в случае же повторного аналогичного отказа пособие переставало выплачиваться вообще, и трудящийся снимался с очереди на получение рабочего места.

Принятым КЗоТ РСФСР 1922 г. была возвращена практика заключения коллективных договоров между работниками в лице профсоюзных организаций. Причем «коллективный договор мог содержать в себе более высокий уровень социальных и трудовых гарантий по сравнению с кодексом» [8, с. 127].

В период НЭПа действовал трудовой и гужевой налог (трудгужналог) в качестве обязанности граждан (в основном сельского населения) по выполнению установленной законом нормы определенных массовых работ для государственных нужд (заготовка и вывоз топлива, перевозка продовольствия и др.) [9, с. 59].

Тем не менее, необходимо констатировать, что смягчение экономической политики в рамках тоталитарного политического режима в годы НЭПа привело к некоторой стабилизации трудовых отношений, возвращения практики применения наемного труда, что позволило к 1925 г. преодолеть крайне тяжелые последствия гражданской войны в стране. При этом статья 69 Конституции РСФСР 1925 г. повторила дискриминационные нормы в отношении избирательных прав лиц, занимающихся частным предпринимательством, разрешенным в рамках проводимой государством новой экономической политики<sup>3</sup>.

### 3. Изменения трудового законодательства в конце 1920-х – 1930-х гг.

Отказ от новой экономической политики, которая характеризовалась определенным смягчением в экономической сфере государства, привел к очередному витку ужесточения политического режима в стране, что сказалось и на развитии системы трудового права. Согласимся с мнением Р.Н. Яхонтова, который указывает на то, что «в этот период не шло и речи о какой-либо эффективной защите прав трудящихся» [10, с. 152].

Государственная монополизация в регулировании данной отрасли права была тесно связана с мотивацией защиты работника от злоупотреблений работодателя. При крайне низком уровне правовой культуры населения значительная доля граждан именно так и воспринимала подобный вариант государственного попечения. Парадокс заключался в том, что при фактическом отсутствии института частной собственности, когда само государство выступало в качестве единственного работодателя на рынке труда, то именно от него и исходила основная угроза нарушения трудовых прав граждан.

Фактически при тоталитарных режимах сформировались категории работников, лишенные возможности получать вознаграждение за выполнение возложенных на них трудовых функций. Массовая коллективизация в СССР конца 1920–1930 х гг. привела к появлению новой категории населения – колхозное крестьянство (колхозники). Крестьяне массово принуждались к вступлению в колхозы под угрозой поражения в избирательных правах, ссылки, конфискации имущества, прекращения снабжения дефицитными товарами.

Политика коллективизации сопровождалась раскулачиванием, в результате которого была уничтожена категория крестьян-собственников. Порядок раскулачивания был определен секретной инструкцией Президиума ЦИК СССР от 4 февраля 1930 г. «О выселении и расселении кулацких хозяйств»<sup>4</sup>. Идеологическое обоснование в качестве уничтожения кулака-эксплуататора сопровождалось не только мерами экономического характера в виде

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК от 09.11.1922 «О введении в действие Кодекса Законов о Труде РСФСР. изд. 1922 г.» (вместе с Кодексом Законов о Труде РСФСР) // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. ст. 903.

<sup>3</sup> Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным

Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

<sup>4</sup> Секретная инструкция Президиума ЦИК СССР от 04.02.1930 «О выселении и расселении кулацких хозяйств» // Политбюро и крестьянство: Высылка, спецпоселение. 1930–1940 гг. Книга I. М.: РОССПЭН, 2005. С. 62–66.

конфискации имущества и хозяйственных построек в пользу колхозов, продуктов, денежных сбережений, но и массовой высылкой раскулаченных на Урал, Сибирь, Казахстан и Дальний Восток.

Утвержденный «Примерный устав сельскохозяйственной артели» в 1930 г. устанавливал нормы выработки, доступные добросовестно работающему колхознику, с учетом состояния рабочего скота, машин и почвы; каждая работа оценивалась в трудоднях в зависимости от требующейся квалификации работника, сложности, трудности и важности работы для артели<sup>5</sup>. Принятый аналогичный документ в 1935 г. окончательно утвердил трудодень как основной критерий оценки количества и качества осуществляемой трудовой деятельности. Согласно статье 15 «правлением артели разрабатываются и общим собранием колхозников утверждаются по всем сельскохозяйственным работам нормы выработки и расценки каждой работы в трудоднях»<sup>6</sup>. Каждому члену артели не реже одного раза в неделю бригадир подсчитывал всю работу, которую произвел колхозник, и соответственно установленным расценкам записывал в трудовую книжку колхозника количество выработанных им трудодней.

Венцом ограничения права на труд колхозного крестьянства стало введение паспортной системы 1932 г., согласно которой данная категория работников фактически была лишена возможности смены места жительства<sup>7</sup>. Ограничивая гражданские права (право на свободу передвижения), государство, тем самым, ограничивало и право на труд, закрепляя за собой возможность единолично распоряжаться личностью гражданина, его способностью трудиться. В результате принятых мер «учет жителей велся по списку сельскими советами» [11, с. 168].

Принятые законодательные меры в итоге привели к снижению производительности труда. В.П. Мотревич отмечает снижение уровня дисциплины труда колхозников, что было обусловлено «мизерной оплатой труда, отчуждением крестья-

нина от земли и его фактическим закрепощением» [12, с. 39].

Необходимость усиления контроля над трудом крестьян приводила к появлению новых нормативных актов. Постановление ЦК ВКП(б), СНК СССР от 27.05.1939 «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» установило минимум трудодней для трудоспособных колхозников (60, 80 и 100 в зависимости от конкретного региона)<sup>8</sup>. В дальнейшем в годы Великой Отечественной войны число обязательных трудодней повысилось. Таким образом, юридически были закреплены правила, которые полностью демотивировали крестьян, работа в условиях трудодней фактически вернула в деревню крепостное право, где в качестве владельца собственности единолично выступало тоталитарное государство.

Трудодни в СССР были отменены только в 1966 году после принятия постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18 мая 1966 года «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства»<sup>9</sup>. Согласно данному документу вводилась гарантированная оплата труда колхозников, исходя из тарифных ставок соответствующих категорий работников совхозов, а также предписывалось производить расчеты с колхозниками по гарантированной оплате труда деньгами не реже одного раза в месяц.

Важнейшим отличием трудовой деятельности в условиях тоталитаризма является то, что право на труд заменено трудовой обязанностью. Данные меры подкреплялись угрозой применения уголовного наказания. Обязанность трудиться нашла свое отражение в Конституции СССР 1936 г. Статья 12 закрепила принцип «кто не работает, тот не ест», который являлся прямым выражением того, что «труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина»<sup>10</sup>. Эта же статья провозглашала еще один принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому – по его

<sup>5</sup> «Примерный устав сельскохозяйственной артели» (утв. СНК СССР, Президиумом ЦИК СССР 01.03.1930) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> «Примерный устав сельскохозяйственной артели» (утв. СНК СССР, ЦК ВКП(б) 17.02.1935) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.12.1932 N 1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление ЦК ВКП(б), СНК СССР от 27.05.1939 «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 16.05.1966 № 372 «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 06.12.1936.

труду». Отметим, что эти положения содержались в первой главе Конституции «Общественное устройство», фактически являясь одной из основ конституционного строя советского государства. Парадоксальным является то, что в статье 118 «сталинской Конституции» 1936 г. провозглашалось право на труд. В реальности основное экономическое право трансформировалось в исключительную обязанность, а трудовые правоотношения приобрели сугубо императивный характер. Согласимся с высказанным мнением А.В. Карпушкина, который, анализируя положения Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. приходит к выводу о том, что «под правом на труд понимался не выбор работать или нет, а государственная гарантия обеспечения работой людей, обязанных трудиться» [9, с. 59].

Ранее, с 1 декабря 1931 г. была введена шестидневная рабочая неделя с пятью фиксированными выходными (6, 12, 18, 24 и 30-е число; в феврале вместо 30-го числа – 1 марта). Календарь без дней недели будет действовать до конца 1930-х гг. С ноября 1932 г. вводилась санкция в виде увольнения за прогул «в случае хотя бы одного дня неявки на работу без уважительных причин»<sup>11</sup>.

Трудовая обязанность полностью соответствовала логике политики индустриализации: масштабное строительство создаваемых производств по всей стране требовало значительного привлечения рабочей силы, находящейся под жестким государственным контролем. В 1930-е гг. принимается ряд постановлений, позволивших государству переводить рабочих и специалистов с одного места на другое, исходя из принципа целесообразности<sup>12</sup>. Новая волна трудовой мобилизации носила исключительно директивный характер и не оставляла права выбора работникам, уклонявшиеся лица назывались «дезертирами с трудового фронта» [5, с. 26].

Положение трудового населения также усложнялось в связи с ростом репрессий, которые приобрели массовый характер: «существующая судебная система полностью подконтрольна партийно-государственному аппарату и не в состоянии оградить граждан от произвола, исходящего от самого же государства» [13, с. 257]. Распространение репрессивных мер, в том числе и на отрасли частного права логически вытекает из сущности тоталитаризма: атмосфера

постоянного страха является одним из условий беспрекословного подчинения личности государству.

#### 4. Выводы

В условиях функционирования тоталитарного политического режима формирование и развитие трудового права идет вразрез с базовыми положениями частного права, опираясь на «принцип приоритета общественного (государственного) над личным» [14, с. 241]. Безусловным фактом является то, что нормы трудового законодательства в условиях диктатуры неоднократно подвергались изменениям в угоду политической конъюнктуре. Данные нормы практически всегда ставили интересы государства в качестве приоритета по сравнению с личными интересами конкретного работника. Сугубо субординационный характер трудовых отношений также был связан с принятием многочисленных предписаний, которые фактически наделялись большей юридической силой, чем законы, зачастую носили ярко выраженный идеологический характер и были обусловлены конкретной общественно-политической ситуацией. Их суть заключалась «в прямом «ручном» управлении отношениями в сфере труда посредством экспансивно расширяющегося объема нормативных правовых актов общегосударственного уровня» [15, с. 103].

Подобное систематическое беспрекословное подчинение государству противоречит ключевым положениям частного права. В нем участники выступают в качестве самостоятельных субъектов правоотношений, активно применяя диспозитивный метод правового регулирования, основанный на свободном выборе возможных вариантов поведения в рамках действующего законодательства.

Поскольку тоталитарные режимы в крайне высокой степени идеологизированы, то, безусловно, необходимо согласиться со следующим положением: «в жизнедеятельности «тоталитарного» общества», нет вопроса, не являющегося политическим» [16, с. 86]. В процессе проведения политики военного коммунизма, нэпа, коллективизации и индустриализации метод принуждения становится определяющим в советском трудовом праве. Фактическая замена права на труд становится обязанностью трудиться, в том числе под угрозой применения уго-

<sup>11</sup> Постановление ЦИК СССР № 53, СНК СССР № 1682 от 15.11.1932 «Об увольнении за прогул без уважительных причин» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление ЦИК СССР N 52, СНК СССР № 691 от 15.12.1930 «О порядке найма и распределения рабочей силы и о борьбе с текучестью рабочей силы» // СПС «КонсультантПлюс».

ловного наказания. Сформировался тоталитарный тип частного права, который основан на сверхцентрализованном регулировании правоотношений

государством, где право зачастую подменялось неправовыми механизмами, что является проявлением сущности диктатуры.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Назаренко О.А. Политический режим: теоретико-правовая характеристика / О.А. Назаренко // *PolitBook*. – 2013. – № 2. – С. 167–174.
2. Основы государства и права: учебное пособие / под ред. А.В. Малько. – М.: Кнорус, 2015. – 334 с.
3. Иванова С.А. Частное и публичное право: вопросы классификации / С.А. Иванова // *Вестник Финансового университета*. – 2012. – № 1. – С. 42–48.
4. Курс российского трудового права: Часть общая: в 3 т. / под общ. ред.: С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1996. – Т. 1. – 573 с.
5. Киселев И.Я. Трудовое право в тоталитарном обществе (Из истории права XX века) / И.Я. Киселев. – М.: ИНИОН РАН, 2003. – 84 с.
6. Рощин Б.Е. Трудовые конфликты в российском обществе в период «военного коммунизма»: способы правового разрешения / Б.Е. Рощин // *Актуальные проблемы российского права*. – 2011. – № 1. – С. 174–185.
7. Гончаров Г.А. Биржа труда как регулятор рынка рабочей силы в годы НЭПа / Г.А. Гончаров // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2010. – № 30 (211). – С. 41–44.
8. Кулешов Г.Н. История становления института коллективных договоров в России / Г.Н. Кулешов // *Проблемы экономики и юридической практики*. – 2017. – № 2. – С. 126–128.
9. Карпушкин А.В. Развитие конституционного права на труд в РСФСР / А.В. Карпушкин // *Вестник Пензенского государственного университета*. – 2013. – № 1. – С. 58–62.
10. Яхонтов Р.Н. Генезис трудового права в России: проблемы и перспективы развития / Р.Н. Яхонтов // XIV Царскосельские чтения. Профессиональное образование: социально-культурные аспекты: материалы международной научной конференции / под ред. В.Н. Скворцова. – СПб.: Ленингр. гос. ун-т им. А.С. Пушкина, 2010. – С. 150–157.
11. Потемкина М.Н. Паспортизации городского населения СССР в 1930-х гг. / М.Н. Потемкина, И.В. Кузнецова // *Проблемы истории, филологии, культуры*. – 2014. – № 4. – С. 167–174.
12. Мотревич В.П. Советский трудодень – зарплата «крепостных» колхозников в условиях тоталитарного государства / В.П. Мотревич // *Аграрный вестник Урала*. – 2013. – № 3. – С. 38–43.
13. Туманов Д.Ю. Основные проблемы обеспечения конституционных прав и свобод советских граждан во второй половине 1930-х – начале 1960-х гг. / Д.Ю. Туманов // *Вестник экономики, права и социологии*. – 2012. – № 1. – С. 256–259.
14. Лутцев М.В. Личность и тоталитаризм: проблема идентификации / М.В. Лутцев, М.В. Мананникова, Ю.А. Солонюк // *Вестник Оренбургского государственного университета*. – 2014. – № 11. – С. 238–243.
15. Демидов Н.В. Административизм как парадигма советского трудового права / Н.В. Демидов // *Актуальные проблемы российского права*. – 2017. – № 4. – С. 102–109.
16. Ключкина Е.А. Влияние тоталитарного режима на развитие общества / Е.А. Ключкина // *Научно-исследовательские публикации*. – 2013. – № 2. – С. 83–93.

### REFERENCES

1. Nazarenko O.A. Political regime: theoretical and legal characteristics. *PolitBook*, 2013, no. 2, pp. 167-174. (In Russ.).
2. Malko A.V. (ed.). *Fundamentals of state and law. Textbook*. Moscow, Knorus Publ., 2015. 334 p. (In Russ.).
3. Ivanova S.A. Private and public law: classification issues. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of the Financial University*, 2012, no. 1, pp. 42–48. (In Russ.).
4. Mavrin S.P., Pashkov A.S., Khokhlov E.B. (eds.). *The course of Russian labor law: general part. Vol. 1*. St. Petersburg, Publishing House of St. Petersburg University, 1996. 573 p. (In Russ.).

5. Kiselev I.Ya. *Labor law in a totalitarian society (From the history of law of the twentieth century)*. Moscow, INION RAS Publ., 2003. 84 p. (In Russ.).
6. Roshchin B.E. Labor conflicts in Russian society during the period of “war communism”: methods of legal resolution. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2011, no. 1, pp. 174–185. (In Russ.).
7. Goncharov G.A. Labor exchange as a regulator of the labor market during the New Economic Policy. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Chelyabinsk State University*, 2010, no. 30, pp. 41–44. (In Russ.).
8. Kuleshov G.N. The history of the establishment of the institution of collective agreements in Russia. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki = Problems of Economics and Legal Practice*, 2017, no. 2, pp. 126–128. (In Russ.).
9. Karpushkin A.V. The development of the constitutional right to work in the RSFSR. *Vestnik Penzenskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Penza State University*, 2013, no. 1, pp. 58–62. (In Russ.).
10. Yakhontov R.N. *Genesis of labor law in Russia: problems and development prospects*, in: Skvortsov V.N. (ed.). *XIV Tsarskoye Selo readings. Professional education: socio-cultural aspects: materials of the international scientific conference*. Saint-Petersburg, Pushkin Leningrad State University Publ., 2010. P. 150–157. (In Russ.).
11. Potemkina M.N., Kuznetsova I.V. Passports of the urban population of the USSR in the 1930s. *Problemy istorii, filologii, kul'tury = Journal of Historical, Philological and Cultural Studies*, 2014, no. 4, pp. 167–174. (In Russ.).
12. Motrevich V.P. Soviet workday - the salary of “serf” collective farmers in a totalitarian state. *Agrarnyj vestnik Urala = Agrarian Bulletin of the Urals*, 2013, no. 3, pp. 38–43. (In Russ.).
13. Tumanov D.Yu. The main problems of ensuring the constitutional rights and freedoms of Soviet citizens in the second half of the 1930s - early 1960s. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii = The Review of Economy, the Law and Sociology*, 2012, no. 1, pp. 256–259. (In Russ.).
14. Luttsev M.V., Manannikova M.V., Solonyuk Yu.A. Personality and totalitarianism: the problem of identification. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta = Vestnik of the Orenburg State University*, 2014, no. 11, pp. 238–243. (In Russ.).
15. Demidov N.V. Administrativism as a paradigm of Soviet labor law. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2017, no. 4, pp. 102–109. (In Russ.).
16. Klyukina E.A. The influence of the totalitarian regime on the development of society. *Nauchno-issledovatel'skie publikacii = Journal of Scientific Research Publications*, 2013, no. 2, pp. 83–93.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Степанов Владислав Евгеньевич** – кандидат исторических наук, доцент кафедры «Таможенное дело и право»  
*Омский государственный университет путей сообщения*  
644046, Россия, г. Омск, пр. Маркса, 35  
E-mail: stepanov.vladislav2009@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 5349-8264; AuthorID: 868806

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Vladislav E. Stepanov** – PhD in History, Associate Professor, Department of Customs and Law  
*Omsk State Transport University*  
35, Karla Marksa pr., Omsk, 644046, Russia  
E-mail: stepanov.vladislav2009@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 5349-8264; AuthorID: 868806

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Степанов В.Е. Отрасли частного права при тоталитарном политическом режиме (на примере развития советского трудового права в 1918 – 1930-е гг.) // В.Е. Степанов // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 20–27. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).20-27.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stepanov V.E. Private law branches under a totalitarian political regime (the case of Soviet labor law development in the 1918–1930s). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 20–27. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).20-27. (In Russ.).

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

---

УДК 347.73

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(2).28-40



### ПОВЫШЕННЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Б. Судавичюс, М. Эндрияйтис**

*Вильнюсский университет, г. Вильнюс, Литва*

#### **Информация о статье**

Дата поступления –

16 августа 2019 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

Анализируется правовое регулирование повышенных налоговых ставок в Литве в сравнении с аналогичными экономико-правовыми инструментами. Утверждается, что повышенные налоговые ставки являются экономической санкцией, которая применяется в случае порицаемого или незаконного поведения налогоплательщика. Последствия применения повышенных ставок весьма серьезны, что делает этот инструмент равным юридической ответственности. Рассматривается возможность применения более высокой налоговой ставки наряду с юридической ответственностью, например налоговым штрафом.

#### **Ключевые слова**

экологические налоги,  
земельный налог, налог на  
недвижимость, налог,  
налогообложение, налоговое  
право, налоговые ставки, Литва

### INCREASED TAX RATES IN THE TAXATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

**Bronius Sudavicius, Martynas Endrijaitis**

*Vilnius University, Vilnius, Lithuania*

#### **Article info**

Received –

2019 August 16

Accepted –

2020 April 15

Available online –

2020 July 03

The subject. The research covers analysis of legal regulation that sets the increased tax rate instrument and the comparison of this instrument with other similar legal instruments.

The purpose of the article is to clarify the content of the increased tax rate as legal instrument of taxation, its place in the general tax system, as well as the assumptions and objectives of the application thereof. The authors dare to confirm or disprove hypothesis that increased tax rates can be considered as specific punitive measure applied to taxpayers.

The methodology of the research includes the analysis of Constitution and legislation of Republic of Lithuania, system analysis, logical-analytical method, formal-legal interpretation of Lithuanian laws.

#### **Keywords**

Environmental taxes, land tax,  
real estate tax, tax, taxation, tax  
law, tax rates, Lithuania

The main results, scope of application. An increase in the tax rate means exceptional taxation conditions opposite to the application of tax reliefs. It should be noted that if the application of the tax reliefs is foreseen in practically all taxes applied in Lithuania, the increase of the tax rate is intended only in a few cases. Taxation system of Lithuania sets the possibility to apply increased tax rates for real estate, land, natural resources and environmental protection taxes if the respective conditions foreseen in legislation are met. This legal regulation forms the distinct legal instrument – the increased tax rate. The increased tax rates is the economic sanction that comes to effect for harmful or illegal behaviour. The consequences of these economic sanctions are very severe what makes this instrument being equal to legal responsibility. Furthermore, this research examines if the higher tax rate might be applied along with other forms of legal responsibilities, for example, fine under the tax law. When trying to answer the question whether it is correct to recognize the application of a higher tax rate as a legal liability measure, it is necessary to clarify the purposes of its application, the bases (assumptions) that differ in individual taxes.

The legal presumption of the application of the calculation of real estate and land taxes at the increased rate is the compliance of the object of taxation with certain objective properties established by the legal acts, i.e. abandonment, non-use of the property or the use not for the intended purpose, which results in the inclusion of such property in special lists of objects subject to levy of increased tax rate. The increased tax rate on state-owned natural resources is applied when the extracted resources are undeclared, the declared quantity of extracted resources is lower than the quantity actually extracted or extraction of natural resources is performed without the permit. Therefore, the application of a higher tax rate on state natural resources or environmental pollution tax is a consequence of the improper performance of their obligations under the relevant tax laws, for the purpose of punishing for the breaches of tax laws. Meanwhile, none of the laws enshrining the imposition of an increased tax rate provides for any grounds for exempting the taxpayer from paying the increased tax rate.

Conclusions. The higher tax rate is, in essence, is to be considered a specific punitive measure applied to taxpayers. This is confirmed by the logical analysis of the texts of tax laws. The application of the higher tax rate in all cases is determined by violations of legal acts (taxes or other) which allow this phenomenon to be seen as a specific form (instrument) of legal coercion (liability).

## 1. Введение

Статья 7 Закона Литовской Республики «О налоговом администрировании»<sup>1</sup> (далее – Закон о налоговом администрировании) гласит: «При применении налогового законодательства все налогоплательщики находятся в равных условиях, предусмотренных законодательно». Следовательно, установленные законом налоги должны уплачиваться всеми лицами, признанными законами налогоплательщиками, с соблюдением установленных условий" [1, р. 26; 2, р. 171]. В то же время налоговое законодательство также предусматривает исключения из этого общего принципа налогообложения, в частности путем установления права налогоплательщиков на получение налоговых льгот. Налоговая льгота – это особые налоговые условия, установленные в отношении налогоплательщика или группы налогоплательщиков, которые являются более благоприятными, чем обычные правила налогообложения [3, с. 168]. Таким образом, Закон о налоговом администрировании связывает налоговые льготы с исключительными условиями налогообложения, которые являются более благоприятными по сравнению с обычными [4, с. 50]. Очевидно, что установление и применение налоговых льгот направлено на облегчение налогового бремени для отдельных налогоплательщиков или их групп. Однако более широкий анализ налогового законодательства позволяет выделить и другие исключительные налоговые правила, которые, в отличие от налоговых льгот, менее

благоприятны для налогоплательщика, чем общепринятые. Это, помимо прочего, применение повышенной налоговой ставки [5, р. 11]. Применение повышенной ставки, хотя и не является распространенным явлением в литовской налоговой системе, имеет важное значение для отдельных налогов: такая ставка применяется либо как обязательный элемент (в налоге на недвижимость, земельном налоге), либо как факультативный налоговый инструмент, используемый как реакция на деяния налогоплательщиков (в экологических налогах). Поскольку применение повышенной налоговой ставки связано (прямо или косвенно) с деятельностью налогоплательщика, ее следует рассматривать как соответствующий инструмент правового воздействия, хотя и не упоминаемый в качестве такового в налоговом законодательстве.

Несмотря на то, что применение повышенной налоговой ставки имеет большое значение для некоторых налогов и что природа этого явления до сих пор не ясна, этот вопрос в литовской юридической науке широко не освещался: исследователи либо ограничиваются констатацией наличия такого явления и кратким его описанием [6, р. 178–182; 7, р. 415–436; 8], либо рассматривают его только в контексте экологических налогов [9]. Именно поэтому в статье с использованием систематических, аналитических, поисковых и других методов исследования рассматривается повышенная ставка налога как по имущественным, так и по экологическим налогам с целью

<sup>1</sup> Mokesčių administravimo įstatymas 2004 m. balandžio 13 d. Nr. IX-2112 // Teisės aktų registras. I. k. 10410101STA0IX-2112.

уточнения содержания данного правового инструмента налогообложения, его места в налоговой системе, а также условий и целей его применения.

## **2. Повышенная ставка как элемент структуры налога**

### **2.1. Общие положения**

Каждый налог, кроме общих признаков, характеризуется также факультативными, совокупность которых именуется в налоговом праве структурой налога либо правовым составом и т. д. [10, р. 10; 11, с. 51–57]. Общеизвестно, что внутренняя структура каждого налога состоит из следующих элементов: налогоплательщик, объект налогообложения и налоговая база, налоговая ставка (тариф), существенные правила исчисления и уплаты налога, включая налоговый период (обязательные элементы), а также налоговые льготы (факультативный элемент) [7, р. 78].

Налоговая ставка (тариф) является одним из обязательных элементов, которые должны быть закреплены в налоговом законодательстве, устанавливающем соответствующий налог. Налоговая ставка – это доля налоговой базы (количественная), установленной налоговым законодательством, подлежащая уплате налогоплательщиком в бюджет [7, р. 85]. Следовательно, сумма подлежащего уплате налога рассчитывается путем применения к налоговой базе налоговой ставки, установленной законом. Налоговая ставка является эффективным инструментом реализации фискальной политики в государстве, поскольку, корректируя налоговые ставки, государство (и только оно) может влиять на сбор налогов без изменения налоговой системы в целом. Как указано Конституционным Судом Литовской Республики в постановлении от 9 октября 1998 года «О соответствии пункта 2 пункта 1 статьи 13 Закона Литовской Республики об акцизах Конституции Литовской Республики», налоговая ставка по сравнению с объектом налогообложения является более изменчивым налоговым элементом. Изменение ставки законодательными актами с использованием правовых форм позволяет более оперативно реагировать на рыночные изменения и конъюнктуру, а также определять экономические приоритеты для государства. Таким образом, налоговая ставка является «гибким рычагом регулирования экономики». Как правило, каждый налог рассчитывается и уплачивается путем применения налоговой ставки, установленной налоговым законодательством, к соответствующей налоговой базе. Однако в отдельных случаях плательщик попадает в исключительную налоговую ситуацию и

подлежит налогообложению по более высоким, чем обычно, налоговым ставкам. В этом случае возникает явление увеличения налога (усиления налогового бремени), суть которого заключается в том, что при наличии условий, установленных налоговым законодательством, налогоплательщик облагается налогом по повышенным налоговым ставкам. Например, повышенная налоговая ставка за загрязнение окружающей среды взимается с налогоплательщиков, которые выбрасывают больше загрязняющих веществ, чем это разрешено нормативами, и т.д. Таким образом, более высокая налоговая ставка – это налоговая ставка, которая выше обычной и применяется только в случае возникновения налоговых обстоятельств, формируемых в соответствии с налоговым законодательством. Очевидно, что применение более высокой налоговой ставки должно быть связано с исключительными условиями налогообложения и учитывать принцип равенства налогоплательщиков. В постановлении от 24 января 1996 года «О соответствии положений первого абзаца статьи 10 и норм первого абзаца статьи 50 Закона Литовской Республики о компаниях, а также положений второго абзаца статьи 2 и шестого абзаца статьи 16 Закона Литовской Республики о приватизации государственного имущества» Конституционный Суд Литовской Республики указал, что допускается отступление от равенства в правовом регулировании в отношении отдельных категорий лиц, находящихся в разных условиях. Таким образом, согласно доктрине Конституционного суда, можно констатировать, что применение более высокой налоговой ставки к отдельным налогоплательщикам не противоречит принципу их равенства. Обязательным условием является то, что применение такой ставки должно основываться на законе.

### **2.2. Повышенная ставка налога на имущество**

Как уже было сказано, повышение налоговой ставки означает исключительные условия налогообложения, противоположные использованию налоговых льгот. Следует отметить, что если использование налоговых льгот предусмотрено структурой практически всех налогов, применяемых в Литве, то повышение налоговой ставки допустимо лишь в нескольких случаях: в отношении некоторых имущественных и экологических налогов.

В Литве, как и в других странах, имущественные налоги относятся к местным, то есть доходы от таких налогов, в основном, зачисляются в местные (муниципальные) бюджеты [12, р. 23; 13, с. 165–166]. Это:

1) налог на недвижимое имущество (кроме земель); 2) налог на наследство и 3) земельный налог. Пункт 1 статьи 6 Закона «О налоге на недвижимость»<sup>2</sup> гласит, что ставка налога должна составлять от 0,3 % до 3 % от налогооблагаемой стоимости недвижимого имущества. Муниципальный совет до 1 июня текущего налогового периода устанавливает конкретную налоговую ставку, которая действует на территории соответствующего муниципального образования с начала следующего налогового периода (пункт 2 статьи 6). Муниципальные советы не имеют права устанавливать ставку налога на недвижимое имущество для жилых, садовых, гаражных, имущественных, тепличных, фермерских, подсобных хозяйств, научных, религиозных, рекреационных зданий (помещений), рыбохозяйственных сооружений и инженерных сооружений, находящихся в собственности или приобретенных физическими лицами, общей стоимостью свыше 220 000 евро.

Точно также вопрос, связанный с установлением увеличенной налоговой ставки, регулируется и применительно к земельному налогу. Пункт 1 статьи 6 Закона «О земельном налоге»<sup>3</sup> определяет, что ставка налога составляет от 0,01 % до 4 % от налогооблагаемой стоимости земельного участка. Муниципальный совет устанавливает конкретную налоговую ставку, которая действует на территории соответствующего муниципального образования (пункт 2 статьи 6). Пункт 2 статьи 6 Закона «О налоге на недвижимость» позволяет муниципальному совету также устанавливать несколько конкретных налоговых ставок, которые дифференцируются на основании одного или нескольких следующих критериев: назначение недвижимого имущества, его использование, правовой статус, технические характеристики, техническое состояние, категории налогоплательщиков (размер, организационно-правовая форма, социальное положение) или местоположение недвижимого имущества на территории муниципального образования (в соответствии с приоритетами, установленными в документах стратегического планирования и территориального планирования). Ставки земельного налога дифференцируются в зависимости от вида разрешенного использования, способа использования, факта использования

или неиспользования земельного участка, размера земельного участка, категорий налогоплательщиков (размер, организационно-правовая форма, социальный статус), места нахождения земельного участка на территории муниципального образования (пункты 1–6 пункта 3 статьи 6 Закона «О земельном налоге»). Очевидно, что ни Закон о налоге на недвижимость, ни Закон о земельном налоге прямо не закрепляют повышенную ставку налога на недвижимое имущество или земельного налога, но делегируют муниципальным советам право принять такое решение путем определения потенциальных критериев дифференциации этих налогов. С этой целью каждый муниципальный совет принимает решения об установлении ставки налога на недвижимость и земельного налога на своей территории. Например, Совет Вильнюсского городского муниципалитета своим решением № 1-971 «Об установлении ставок налога на недвижимость на 2018 год»<sup>4</sup> утвердил ставку налога на недвижимость в размере 1 процента. Гостиницы, места отдыха, общественного питания, культуры, спорта, научные здания (помещения) и здания (помещения), используемые для удовлетворения общественных потребностей в сфере культуры и образования (книжные магазины, художественные галереи, творческие мастерские), облагаются налогом по ставке 0,7 процента. Примечательно, что фактически используемые здания, строительство которых на 100 процентов не завершено, а также недвижимое имущество, законсервированное и/или оставленное без присмотра, облагаются установленной законом максимальной ставкой налога в размере 3 процентов. Аналогичным образом вопрос о ставке налога на недвижимость решается и в других муниципалитетах. Таким образом, муниципальные образования, используя предусмотренные законодательством полномочия, устанавливают более высокую (максимально допустимую) ставку налога на недвижимое имущество для бесхозных, заброшенных, неиспользуемых зданий или не используемых по целевому назначению

Аналогично решается и вопрос о ставке земельного налога. Решением № 1-1238 «Об установлении ставки земельного налога на 2018 год» от 22 ноября

<sup>2</sup> Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas 2005 m. birželio 7 d. Nr. X-233 // Teisės aktų registras. I.k. 1051010ISTA000X-233.

<sup>3</sup> Žemės mokesčio įstatymas 1992 m. birželio 25 d. Nr. I-2675 // Teisės aktų registras. I.k. 0921010ISTA00I-2675.

<sup>4</sup> Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. gegužės 31 d. sprendimas Nr. 1-971 "Dėl nekilnojamojo turto mokesčio tarifų 2018 metais nustatymo". URL: <http://vilnius.lt/lt/savivaldybe/teises-aktai> (Viewed on 10.08.2018).

2017 года<sup>5</sup> Совет Вильнюсского городского муниципалитета утвердил общую ставку земельного налога в размере 0,08 процента для всех земельных участков, находящихся в собственности физических лиц, и 0,12 процента для всех земельных участков, находящихся в собственности юридических лиц (за исключением неиспользуемых земельных участков и земельных участков, имеющих сооружения, признанные самовольными постройками в порядке, установленном правовыми актами – они облагаются 4-процентной ставкой налога). Аналогичной практики установления ставок земельного налога придерживается подавляющее большинство других муниципальных образований; максимально допустимая максимальная ставка земельного налога применяется к заброшенным или неиспользуемым земельным участкам.

Повышенные ставки налога на недвижимость и земельного налога устанавливаются для объектов, которые не используются, используются не по прямому назначению, не обслуживаются и т. д., то есть не соответствуют законодательным требованиям, установленным для их использования и обращения. Следует отметить, что Закон «О налоге на недвижимость» не оговаривает, какая недвижимость должна считаться неиспользуемой, используемой не по прямому назначению, необслуживаемой или заброшенной с точки зрения налогообложения, а Закон «О земельном налоге» – какая земля считается неиспользуемой. Эти вопросы решаются муниципалитетами самостоятельно. Высший административный суд Литвы (далее – ВАС) в своей практике установил, что существенным критерием включения объекта (здания, земельного участка) в перечень неуправляемой, заброшенной недвижимости (земельных участков) или используемой не по назначению (неиспользуемой) является следующее: объект, прежде всего, должен находиться в состоянии, которое определяется объективными признаками с учетом требований законодательства. В каждом муниципальном образовании для целей налогообложения создаются списки неиспользуемой или используемой не по назначению недвижимости, а также заброшенной и бесхозной недвижимости. Например, уже упомянутым Постановлением № 1-971 от 31 мая 2017 года «Об установлении ставок налога на недви-

жимость на 2018 год» Совет Вильнюсского городского муниципалитета утвердил описание порядка составления и изменения перечня объектов недвижимости, которые находятся в заброшенном и/или бесхозном состоянии или строительство которых не завершено, для целей применения максимальной ставкой налога на недвижимость в размере 3 процентов (далее – Перечень). Целью описания процедуры является определение имущества, законсервированного и/или оставленного без присмотра, оценка действий собственников по использованию, содержанию, улучшению состояния этих объектов или управлению занимаемой ими территорией и налогообложение объектов, включенных в перечень, по максимальной ставке налога на недвижимость в соответствии с порядком. В перечень включается недвижимое имущество физических и юридических лиц, которое в соответствии со статьей 4 Закона «О налоге на недвижимость» признается объектом налогообложения и не попадает в перечень объектов, освобожденных от уплаты налога, а также отвечает одному или нескольким из следующих критериев:

1) собственники или пользователи помещений и сооружений не исполняют обязанности по надзору за зданиями, предусмотренные статьей 47 Закона о строительстве (используют здание (его помещения) не по целевому назначению), за исключением случаев, установленных Правительством; не соблюдают требования по эксплуатации и техническому обслуживанию здания, установленные нормативными техническими документами по строительству или безопасности в целях сохранения характеристик здания (его частей, инженерных систем) в соответствии с Регламентом (ЕС) № 305/2011; не организуют и/или не осуществляют техническое обслуживание здания в порядке, установленном законодательством; не ремонтируют (не перестраивают или не сносят) строения, если их дальнейшее использование угрожает жизни, здоровью человека или окружающей среде);

2) лица фактически используют недвижимое имущество, строительство которого не завершено в порядке, установленном законодательством о строительстве.

Аналогичная ситуация складывается и при установлении ставок земельного налога. Поскольку закон

<sup>5</sup> Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. lapkričio 22 d. sprendimas Nr. 1-1238 "Dėl žemės mokesčio tarifų 2018

metams nustatymo". URL: <http://vilnius.lt/lt/savivaldybe/teises-aktai/> ( Viewed on 11.08.2018).

«О земельном налоге» не определяет, какие земли следует считать заброшенными или неиспользуемыми, определить признаки неиспользуемых земельных участков поручается муниципалитетам. Например, решением № 1-1527 от 9 мая 2018 года Совет Вильнюсского городского муниципалитета утвердил Порядок идентификации неиспользуемых земельных участков<sup>6</sup>, который устанавливает правила составления перечня неиспользуемых земельных участков и внесения в него изменений. В перечень включены земельные участки, соответствующие хотя бы одному из следующих критериев:

1) пользователю земельного участка или его части выдано разрешение на снос здания, однако в течение одного года недвижимое имущество не снимается с регистрационного учета в установленном порядке (в исключительных случаях Совет может установить более длительный срок для сноса объектов при проведении масштабных демонтажных работ);

2) для земельного участка подготовлен и утвержден детальный землеустроительный документ, однако в течение одного года изменения данных этого земельного участка (изменения кадастровых данных) не регистрируются или зарегистрированные кадастровые данные не соответствуют документам территориального планирования;

3) пользователю земельного участка или его части выдано разрешение на строительство нового строения, однако объект, на 100 % завершённый строительством, не поставлен на регистрационный учет в течение четырех лет (для жилых зданий) либо в течение трех лет (для нежилых объектов);

4) здание на земельном участке включено в перечень недвижимого имущества, облагаемого повышенной ставкой налога на недвижимость, утверждённый постановлением главы Администрации (в перечень входит та часть земельного участка, которая пропорциональна зданию);

5) земельный участок заброшен, то есть в нем не осуществляется деятельность по установленному основному виду разрешенного использования; реализация решений, предусмотренных документами территориального планирования, не начата; земельный участок находится без присмотра, неупорядочен, с заброшенными (неуправляемыми) зданиями; земельный участок не обустроен так, чтобы он был пригоден для основного вида разрешенного использования или вообще не обслуживается (например,

земля, предназначенная для других целей, заросла кустарником, деревьями и т. д.);

6) целевое назначение земельного участка сельскохозяйственного использования изменено в порядке, установленном правовыми актами, однако в течение одного года с момента утверждения такого документа территориального планирования измененное целевое назначение земельного участка не зарегистрировано в государственном предприятии «Центр регистраторов»;

7) на земельном участке имеются сооружения, признанные самовольными постройками в порядке, установленном правовыми актами.

Можно отметить, что муниципалитеты устанавливают неравнозначные критерии, характеризующие недвижимое имущество, которое заброшено, не используется или не используется по прямому назначению. Следовательно, недвижимость, которая считается заброшенной (неиспользуемой) в одном муниципалитете, не обязательно будет сочтена таковой в другом. Однако во всех случаях недвижимое имущество, отвечающее установленным муниципальными образованияами критериям, включается в перечень неиспользуемых, используемых не по целевому назначению или заброшенных объектов недвижимости и облагается налогом по более высокой ставке налога на недвижимость (землю). Это также подтверждается практикой ВАС, согласно которой включение недвижимого имущества (земельного участка) в такой перечень влечет правовые последствия для собственника недвижимого имущества, поскольку он обязан уплатить определенную сумму имущественных налогов, ставки которых определены в решениях муниципального совета (постановление ВАС от 15 октября 2005 года по административному делу № А-492-1572-14). Поэтому лицо, не согласное со своей обязанностью уплатить налог, исчисленный на основании повышенной налоговой ставки, должно не оспаривать решение муниципального Совета о соответствующей ставке или решение налогового администратора относительно суммы исчисленного налога, но потребовать изъятия принадлежащего ему имущества из соответствующего имущественного перечня. Это также подтверждается практикой ВАС, который, в одном из дел рассмотрев вопрос о включении недвижимого имущества в перечень, отказал заявителю, поскольку он не требовал исключения из перечня принадлежащих

<sup>6</sup> Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. 1-1527 "Dėl Nenaudojamų žemės sklypų

nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo". URL: <http://vilnius.lt/lt/savivaldybe/teises-aktai/> (Viewed on 11.08.2018).

ему зданий. (Постановление ВАС от 23 февраля 2016 года по административному делу № А-457-143/2016).

### **2.3. Повышенные ставки экологических налогов**

Экологические налоги, целью которых является не только пополнение государственной казны, но и рационализация использования природных ресурсов и обеспечение охраны окружающей среды [7, р. 416; 14, р. 15; 15, с. 39; 16, с. 39], также являются частью налоговой системы Литовской Республики. (При этом некоторые авторы утверждают, что все энергетические / экологические / «зеленые» налоги оказывают в большей степени фискальное, нежели регулирующее воздействие [17, с. 73]).

Лица, добывающие облагаемые налогом государственные природные ресурсы на территории Литовской Республики, уплачивают налог на них по ставкам, закрепленным в Приложениях № 1, 2 и 3 Закона «О налоге на государственные природные ресурсы»<sup>7</sup>. Однако применение повышенной налоговой ставки предусмотрено для природных ресурсов, которые не задекларированы или задекларированы в более низких объемах, нежели добыты, либо добыты без разрешения. В отличие от налогов на землю или недвижимое имущество, размер ставки твердо не зафиксирован законодательством (решением муниципального совета), а рассчитывается путем умножения ставок, указанных в Приложениях № 1, 2 и 3 Закона, на коэффициент 10 (пункт 2 статьи 6). Таким образом, применение повышенной ставки налога на государственные природные ресурсы является прямым следствием действий налогоплательщика и применяется в следующих случаях: 1) когда добытые государственные природные ресурсы не задекларированы; 2) когда заявленный объем государственных природных ресурсов ниже фактически добытого; 3) когда государственные природные ресурсы получены без разрешения.

Еще одним экологическим налогом с повышенной налоговой ставкой является налог на загрязнение окружающей среды. Пункт 3 статьи 9 Закона «О налоге на загрязнение окружающей среды»<sup>8</sup> предусматривает, что повышенная ставка применяется в

случае 1) превышения установленного объема выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников; 2) сокрытия количества загрязняющих веществ; 3) сокрытия облагаемых налогом товаров или облагаемой налогом упаковки; 4) сокрытия количества отходов, размещенных на свалке. Очевидно, что обязанность по уплате повышенного экологического налога на загрязнение окружающей среды связана с превышением допустимого уровня загрязнения или его сокрытием. Юридический смысл сокрытия раскрывается в судебной практике. Например, в одном из дел, рассмотренных ВАС, было разъяснено, что декларация в установленном порядке и сроки по закону «О налоге на загрязнение окружающей среды» является достаточным правовым основанием для применения процедуры исчисления налога по обычной ставке. Тогда как недекларирование означает сокрытие и неразглашение масштабов вредной деятельности и связанных с ней обязательств перед государством, что создает большой риск для охраняемых законом интересов и приводит к возникновению более высоких денежных обязательств перед государством<sup>9</sup>. В других рассмотренных делах ВАС указывал, что несвоевременное декларирование количества облагаемых налогом товаров и, следовательно, неуплата налога могут рассматриваться как сокрытие облагаемых товаров<sup>10</sup>. Аналогично трактуется законом понятие сокрытия: полученные ресурсы считаются сокрытыми, если они не отражены налогоплательщиком в ежегодной декларации или получены без разрешения на использование природных ресурсов (если его получение обязательно) [6, р. 181]. С другой стороны, отсутствие декларации о загрязнении окружающей среды само по себе не может считаться достаточным основанием для применения более высокой налоговой ставки. По мнению ВАС, для применения пункта 3 статьи 9 Закона «О налоге на загрязнение окружающей среды» (для установления факта сокрытия количества облагаемых товаров) также требуется доказать, что налогоплательщик умышленно преследовал конкретный противоправный результат, а именно сокрытие облагаемых товаров. Такими обстоятельствами, по-

<sup>7</sup> Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas 1991m. kovo 21 d. Nr. I-1163 // Teisės aktų registras. I.k. 0911010ISTA00I-1163.

<sup>8</sup> Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas 1999 m. gegužės 13 d. Nr. VIII-1183 // Teisės aktų registras. I.k. 0991010ISTAIII-1183.

<sup>9</sup> Постановление ВАС Литвы от 16 декабря 2013 года по административному делу № А-520-2042-13; постановление ВАС Литвы от 14 сентября 2005 года по административному делу № А7-928/2005.

<sup>10</sup> Постановление ВАС Литвы от 29 октября 2015 года по административному делу № а-768-438/2015.

мимо недекларирования количеств облагаемых товаров, являются также мошенническое ведение бухгалтерского учета, подделка бухгалтерских документов, воспрепятствование налоговому органу в исполнении установленных законом обязанностей и др. Так, в одном из дел, рассмотренных ВАС, заявитель осуществлял бухгалтерский учет использованных шин, представил налоговой администрации доступные бухгалтерские данные, на основании которых был рассчитан подлежащий уплате налог. Оценив вышеизложенные обстоятельства, коллегия судей установила, что в этом деле факт умышленного сокрытия заявителем количества облагаемых налогом товаров, а значит, и уклонения от обязанности по уплате налога на загрязнение окружающей среды отходами продукции, не был доказан. Исходя из этих аргументов, ВАС решил, что санкция, предусмотренная пунктом 3 статьи 9 Закона «О налоге на загрязнение окружающей среды», была применена необоснованно и заявитель не должен быть понужден к уплате налога по повышенной ставке<sup>11</sup>. Таким образом, для применения более высокой налоговой ставки необходимо констатировать умысел – намерение налогоплательщика уклониться от уплаты налога.

### **3. Повышенные налоговые ставки как мера наказания**

Хотя это прямо не установлено в налоговом законодательстве, повышенная налоговая ставка, по существу, должна рассматриваться как специфическая карательная мера, применяемая к налогоплательщикам [18, с. 133]. Это подтверждается логическим анализом текстов налоговых законов. Так, повышенная ставка налога на загрязнение окружающей среды предусмотрена статьей 9 Закона «О налоге на загрязнение окружающей среды», которая касается контроля за уплатой этого налога. Очевидно, что цель общего контроля за налогоплательщиками состоит в том, чтобы выяснить, правильно и точно ли они выполняют свои налоговые обязательства, и привлечь их к ответственности при выявлении нарушений. Характер повышенной налоговой ставки как санкции признается как наукой налогового права (например, отмечается, что в отдельных случаях плата за загрязнение окружающей среды может быть рассчитана на основе повышенных ставок, что, по сути, должно рассматриваться как применение штрафа [6, с. 184]), так и судебной практикой. Так,

расширенная коллегия судей ВАС рассмотрев дело о соответствии пункта 6 Описания порядка исчисления и уплаты налога на загрязнение окружающей среды от мобильных источников загрязнения, утвержденного совместным приказом министра окружающей среды и министра финансов, пункту 3 статьи 9 и пункту 2 статьи 4 Закона «Об охране окружающей среды» и Конституции, отметила, что исчисление налога на загрязнение окружающей среды по повышенной ставке, исходя из своего содержания, целей и оснований применения, является экономической санкцией для налогоплательщиков<sup>12</sup> (постановление ВАС РФ от 17 сентября 2015 года по административному делу № 148). I-12-143/2015). Применение повышенной налоговой ставки во всех случаях обусловлено нарушениями правовых актов (налоговых или иных) и позволяет рассматривать данное явление как специфический инструмент правового принуждения.

При попытке ответить на вопрос, правильно ли признавать применение повышенной налоговой ставки в качестве меры юридической ответственности (наказания), необходимо прежде всего уточнить цели и основания ее применения, которые различаются применительно к конкретным налогам. Налоги в целом выполняют две основные функции: фискальную и регулятивную [19, р. 69; 20, р. 222]. Эти функции также выполняются в случае применения повышенной налоговой ставки. Отмечалось, что повышенные имущественные налоги взимаются с недвижимого имущества и/или земельного участка, включенных в специальные перечни. Следовательно, неблагоприятные правовые последствия для налогоплательщика (применение повышенной ставки) возникают, когда он отказывается от своего имущества, не содержит его, не использует или использует не по прямому назначению, т. е. не выполняет обязательства по надлежащему содержанию имущества. Поэтому целями налогообложения такого имущества по повышенной ставке являются не только сбор большего количества доходов в муниципальный бюджет, но и наказание собственников, которые не заботятся о своем имуществе. Это подтверждается критериями, формируемыми муниципальными советами для выявления заброшенного или неиспользуемого недвижимого имущества (например, объектов, не отвечающих требованиям закона о строительстве). Карательные цели повышенных

<sup>11</sup> Постановление ВАС Литвы от 29 октября 2015 года по административному делу № а-768-438/2015.

<sup>12</sup> Постановление ВАС Литвы от 17 сентября 2015 года по административному делу № I-12-143/2015.

ставок экологических налогов еще более очевидны: такие ставки налога на государственные природные ресурсы и загрязнение окружающей среды применяются в тех случаях, когда налогоплательщики не выполняют (ненадлежащим образом выполняют) свои обязанности. Поэтому ясно, что цель исчисления их налогов по повышенной ставке состоит прежде всего в том, чтобы наказать их за ненадлежащее поведение, противоречащее закону, что подтверждается практикой ВАС. ВАС заявил, что исчисление налога на загрязнение окружающей среды по повышенной ставке является экономической санкцией для налогоплательщика<sup>13</sup>, и основная цель такого наказания не только покарать, но и отвлечь как правонарушителя, так и других лиц от совершения новых нарушений<sup>14</sup>.

Правовой презумпцией применения повышенной ставки налога на недвижимость и земельного налога является соответствие объекта налогообложения определенным объективным свойствам, установленным правовыми актами, а именно, оставление, неиспользование имущества или использование не по целевому назначению, что приводит к включению такого имущества в специальные перечни объектов, подлежащих обложению повышенной налоговой ставкой. То есть собственник (пользователь) такого имущества, не предпринимая ничего для надлежащего содержания имущества или используя его не по прямому назначению, не нарушает требования налогового законодательства. Своими действиями (бездействием) он не выполняет требования правовых актов иной (неналоговой) отраслевой принадлежности (Закон «О строительстве», Закон «О земле» и др.), в результате чего его имущество, включается в соответствующие перечни и облагается повышенной налоговой ставкой. Применение повышенной налоговой ставки в данном случае является косвенным (в смысле налогообложения) следствием действий налогоплательщика и не должно быть непосредственно связано с нарушением налогового законодательства. Поэтому можно сказать, что в такой ситуации налогоплательщик в виде повышенной налоговой ставки несет наказание за неисполнение (ненадлежащее исполнение) положений иных правовых актов. После приведения объекта налогообложения в соответствие с требованиями отраслевого законодательства он будет исключен из перечня объектов, облагаемых повышенной

налоговой ставкой, и лицо больше не будет обязано уплачивать увеличенный налог. Таким образом, применение повышенной налоговой ставки налогов на имущество не является средством наказания за нарушение налогового законодательства. Лица, не исполняющие (ненадлежащим образом исполняющие) налоговую обязанность, предусмотренную Законом «О налоге на недвижимость» и Законом «О земельном налоге», подлежат ответственности, предусмотренной в Законе о налоговом администрировании. Согласно пункту 1 ст. 139 данного Закона, если налоговый администратор установит, что налогоплательщик не рассчитал налоги, не подлежащие налоговому декларированию (в том числе налог, подлежащий исчислению в таможенной декларации), либо не декларировал налоги, подлежащие налоговому декларированию, либо незаконно применил пониженную налоговую ставку, что привело к незаконному уменьшению подлежащего уплате налога, в отношении налогоплательщика исчисляется сумма недоимки и налагается штраф в размере 10-50% от указанной суммы, если иное не предусмотрено соответствующим налоговым законом.

Повышенная ставка налога на государственные природные ресурсы применяется в тех случаях, когда добытые ресурсы недекларированы, заявленное количество добытых ресурсов ниже фактически добытого количества или добыча природных ресурсов осуществляется без разрешения. Как видно, первые два основания непосредственно связаны с неисполнением (ненадлежащим исполнением) обязанности по налоговому декларированию, предусмотренной налоговым законодательством, и поэтому должны рассматриваться как нарушения налогового законодательства. Тогда как третье основание для применения повышенной ставки заключается в том, что добыча природных ресурсов без разрешения имеет иную природу. Добывая ресурсы без разрешения, налогоплательщик нарушает не только требования налогового, но и экологического законодательства о наличии разрешения на добычу природных ресурсов, выданного в установленном порядке. Поэтому применение более высокой налоговой ставки в данном случае также может быть связано с нарушением экологического законодательства. Более высокая ставка налога на загрязнение окружающей среды применяется, когда уровень загрязнения превышен и / или

<sup>13</sup> Постановление ВАС Литвы от 17 сентября 2015 года по административному делу № I-12-143/2015

<sup>14</sup> Постановление ВАС Литвы от 18 ноября 2011 года по административному делу № A143-2619/2011.

скрыт (не задекларирован, задекларирован неправильно). Таким образом, можно констатировать, что правовым основанием для применения более высокой ставки данного налога является как нарушение природоохранного законодательства, запрещающего превышение допустимого уровня загрязнения окружающей среды, так и нарушение налогового законодательства, требующего надлежащего декларирования загрязнения. Однако, поскольку загрязнение для целей налогообложения всегда связано с обязанностью по декларированию, можно утверждать, что недекларирование загрязнения должно рассматриваться как нарушение налогового законодательства. Следует отметить, что ни Закон «О налоге на государственные природные ресурсы», ни закон «О налоге на загрязнение окружающей среды» не содержат конкретных статей об ответственности. Поэтому можно с уверенностью сказать, что применение более высокой ставки является единственной мерой ответственности (наказания), применяемой к таким налогоплательщикам. По сравнению со статьей 139 Закона о налоговом администрировании такая ответственность имеет определенную специфику.

В соответствии со статьей 139 данного закона размер наложенного штрафа зависит от характера нарушения, от того, сотрудничал ли налогоплательщик с налоговым инспектором, от признания нарушения налогового законодательства и от других обстоятельств, которые налоговый орган признает важными при наложении более высокого или более низкого штрафа. Таким образом, статья 139 Закона позволяет налоговому инспектору персонифицировать наложенный налоговый штраф. В случае применения повышенной налоговой ставки такая возможность не предусмотрена. Действительно, в исключительных случаях ВАС изменял налоговые ставки, закрепленные в законе в абсолютных размерах. Например, в одном из дел ВАС указал, что заявитель ранее должным образом декларировал и платил соответствующие налоги вплоть до факта ошибочного декларирования, и поэтому следует считать, что у него не было цели скрыть часть используемых охотничьих угодий и получить налоговые преимущества. Невыполнение императивных требований в области охраны окружающей среды в данном случае не должно рассматриваться как преднамеренное<sup>15</sup>. Исходя из этих аргументов, ВАС в рассматриваемом случае отклонился от установленной законом повышенной налоговой ставки в

1000 процентов и применил только 100-процентную повышенную налоговую ставку.

Кроме того, пункт 1 статьи 141 Закона о налоговом администрировании гласит, что налогоплательщик может быть освобожден от уплаты наложенных штрафов:

1) если докажет отсутствие своей вины в совершении нарушения;

2) если налоговое законодательство было нарушено по независящим от налогоплательщика обстоятельствам, которые он не мог и не предвидел;

3) если деяние налогоплательщика, хотя и нарушает положения налогового законодательства, но не причиняет ущерба бюджету;

4) если налогоплательщик нарушил закон из-за неверного обобщенного разъяснения налоговой администрации или неверной налоговой консультации, предоставлена налоговым инспектором в письменной форме или по телефону. Между тем ни один из законов, закрепляющих использование повышенной налоговой ставки, не предусматривает каких-либо оснований для освобождения налогоплательщика от ее уплаты.

#### 4. Выводы

Повышенная налоговая ставка в литовской налоговой системе применяется либо как обязательный элемент налога (в налоге на недвижимость, земельном налоге), либо как факультативный налоговый инструмент, используемый как реакция на деяния налогоплательщиков (в экологических налогах).

Закон «О налоге на недвижимость» и закон «О земельном налоге» позволяют муниципальному совету устанавливать ряд конкретных ставок по налогам, которые дифференцируются по одному или нескольким из следующих оснований: назначение, использование, правовой статус объекта недвижимости, его технические характеристики, порядок содержания, категории налогоплательщиков. Анализ решений муниципальных советов позволяет отметить, что более высокие ставки налога на недвижимость и земельного налога устанавливаются для объектов, которые не используются, используются не по прямому назначению и так далее. То есть в случаях, когда не соблюдаются установленные законом требования к использованию и обороту объектов.

Применение повышенной налоговой ставки предусмотрено для природных ресурсов, которые не задекларированы или задекларированы в более

<sup>15</sup> Постановление ВАС Литвы от 26 января 2012 года по административному делу № A-502-114-12.

низких объемах, нежели добыты, либо добыты без разрешения. Обязанность платить более высокий экологический налог на загрязнение окружающей среды связана с превышением допустимого уровня загрязнения или сокрытием его.

Более высокая налоговая ставка, по сути, должна рассматриваться как специфическая карательная мера, применяемая к налогоплательщикам. Это подтверждается логическим анализом текстов налоговых законов. Цель общего контроля за

налогоплательщиками состоит в том, чтобы выяснить, правильно и точно ли они выполняют налоговые обязательства, и привлечь их к ответственности при выявлении нарушений. Природа повышенной налоговой ставки как санкции признается как наукой налогового права, так и судебной практикой. Очевидно, что применение повышенной налоговой ставки во всех случаях предопределяется нарушениями правовых актов (налоговых или иных), что позволяет рассматривать данное явление как специфическую форму (инструмент) правовой ответственности.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Sinkevicius V. The Constitutional Doctrine of Taxes: Some Problems of Its Development / V. Sinkevicius // *Social science studies*. – 2009. – № 3(3). – P. 25–51.
2. Uzubalis G. Mokesčiai demokratinėje valstybėje / G. Uzubalis // *Teise*. – 2011. – № 81. – P. 170–185.
3. Уакиева О.В. Понятие и виды налоговых льгот в Российской Федерации / О.В. Уакиева // *Экономические науки*. – 2010. – № 8. – С. 168–171.
4. Шувалова Е.Б. Налоговое право. Учебное пособие / Е.Б. Шувалова, Н.Ю. Глубокова, Е.И. Сычева. – М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2003. – 120 с.
5. Gluchowski J. Zarys polskiego prawa podatkowego / J. Gluchowski, J. Patyk. – Warszawa: Lexis Nexis, 2008. – 376 p.
6. Marcijonas A. Mokesčių teisė / A. Marcijonas, B. Sudavicius. – Vilnius: TIC, 2003. – 281 p.
7. Medeliene A. Mokesčių teisė / A. Medeliene, B. Sudavicius. – Vilnius: RC, 2011. – 760 p.
8. Судавичюс Б. Природоохранные (экологические) налоги в Литовской Республике / *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. – Вып. 7: Природоресурсные и экологические платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 105–111.
9. Medeliene A. Ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas Lietuvoje: mokesčių aspektas / A. Medeliene, I. Zvaigzdiniene // *Verslo ir teisės aktualijos*. – 2012. – Vol. 7 (1). – P. 144–163.
10. Gluchowski J. Polskie prawo podatkowe / J. Gluchowski. – Warszawa: Lexis Nexis, 2004. – 572 p.
11. Налоговое право России: учебник для вузов / отв ред. Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2004. – 720 с.
12. Davulis G. Analysis of a Situation on Local Taxes in Lithuania / G. Davulis // *Intellectual Economics*. – 2009. – № 1(5). – P. 21–29.
13. Финансовое право / под общ ред. Д.В. Нефедова. – СПб.: Изд-во Политехнического университета, 2013. – 400 с.
14. Milne J.E. Introduction to environmental taxation concepts and research / J.E. Milne, M.S. Andersen / *Handbook of Research on Environmental Taxation*. – Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Ltd, 2012. – P. 15–53.
15. Глуховски Я. Дилеммы введения и установления экологических налогов в свете научных предположений и международного опыта / Я. Глуховски, Е. Руськовски / *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. – Вып. 7: Природоресурсные и экологические платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 6–17.
16. Чернявская Н.В. Экологические налоги в зарубежных странах: вопросы применения / Н.В. Чернявская, А.В. Клейман // *Международный бухгалтерский учет*. – 2016. – № 8. – С. 38–50.
17. Radvan M. Ecological Aspects in Czech Tax Law / M. Radvan / *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. – Вып. 7: Природоресурсные и экологические платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 62–75.
18. Ялбулганов А. Понятие, система и правовое регулирование природоресурсных платежей в Российской Федерации / А. Ялбулганов / *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. – Вып. 7: Природоресурсные и экологические платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 122–147.

19. Gruodis P. Mokesčių reguliacinio mechanizmo analizė / P. Gruodis // *Teise*. – 2014. – № 92. – P. 69–79.  
20. Novosinskiene A. Lietuvos mokesčių sistemos vertinimas fiskalinės mokesčių funkcijos aspektu / A. Novosinskiene // *Žemės ūkio mokslai*. – 2013. – Vol. 20. – № 3. – P. 222–229.

## REFERENCES

1. Sinkevicius V. The Constitutional Doctrine of Taxes: Some Problems of Its Development. *Social science studies*, 2009, no. 3(3), pp. 25–51. (In Lithuanian).
2. Uzubalis G. Mokesčiai demokratinėje valstybėje [Taxes in Democratic state]. *Teise = Law*, 2011, no. 81, pp.170–185. (In Lithuanian).
3. Uakyeve O.V. Definition and Kinds of Tax Reliefs in the Russian Federation. *Ekonomicheskije nauki = Economic Sciences*, 2010, no. 8, pp. 168–171. (In Russ.).
4. Shuvalova J. B., Glubokova N. J., Sycheva E. I. *Tax Law*. Moscow, Moscow State University of economics, statistics and information Publ., 2003. 120 p. (In Russ.).
5. Gluchowski J., Patyk J. *Zarys polskiego prawa podatkowego [Outlines of Polish Tax Law]*. Warsaw, Lexis Nexis, 2008. 376 p. (In Polish).
6. Marcijonas A., Sudavicius B. *Mokesčių teisė [Tax Law]*. Vilnius, TIC Publ., 2003, 281 p. (In Lithuanian).
7. Medeliene A., Sudavicius B. *Mokesčių teisė [Tax Law]*. Vilnius, RC Publ., 2011, 760 p. (In Lithuanian).
8. Sudavicius B. Environmental Protection (Ecological) Taxes in the Republic of Lithuania, in: Karaseva (Sentsova) M.V. (ed.). *Publitchnye finansy i nalogovoe pravo*, iss. 7. Voronezh, VSU Publ., 2017, pp. 105–111. (In Russ.).
9. Medeliene A., Zvaigzdiniene I. Ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas Lietuvoje: mokesčių aspektas [Economic Environment Protection Mechanism in Lithuania: Tax Aspect]. *Verslo ir teisės aktualijos = Business and Law Issues*, 2012, vol. 7 (1), pp. 144–163. (In Lithuanian).
10. Gluchowski J. *Polskie prawo podatkowe [Polish Tax Law]*. Warsaw, Lexis Nexis, 2004. 572 p. (In Polish).
11. Krokhina Yu.A. (ed.). *Tax Law of Russia*. Moscow, Norma Publ., 2004. 720 p. (In Russ.).
12. Davulis G. Analysis of a Situation on Local Taxes in Lithuania. *Intellectual Economics*. 2009, no. 1(5), pp. 21–29.
13. Nefiodov D.V. (ed.). *Financial Law*. Saint-Peterburg, Polytechnical University Publ., 2013. 400 p. (In Russ.).
14. Milne J. E., Andersen M. S. Introduction to environmental taxation concepts and research, in: *Handbook of Research on Environmental Taxation*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Ltd, 2012, pp.15–53.
15. Gluchowski J., Ruskowski E. Dilemmas of Input and Construction of Ecological Taxes in the Light of Scientific Assumptions and International Experience, in: Karaseva (Sentsova) M.V. (ed.). *Publitchnye finansy i nalogovoe pravo*, iss. 7. Voronezh, VSU Publ., 2017, pp. 6–17. (In Russ.).
16. Chernyavskaya N.V., Kleiman A. V. Environmental Taxes in Foreign Countries: Application Matters. *International Accounting*, 2016, no. 8, pp. 38–50. (In Russ.).
17. Radvan M. Ecological Aspects in Czech Tax Law, in: Karasyeva (Sentsova) M. V. (ed.). *Publitchnye finansy i nalogovoe pravo*, iss. 7. Voronezh, VSU Publ., 2017, pp. 62–75.
18. Yalbulganov A. The Notion, System and Legal Rules for Natural Resource Charges in Russian Federation, in: Karaseva (Sentsova) M.V. (ed.). *Publitchnye finansy i nalogovoe pravo*, iss. 7. Voronezh, VSU Publ., 2017, pp. 122–147. (In Russ.).
19. Gruodis P. Mokesčių reguliacinio mechanizmo analizė [Analysis of the Impact of Tax Law Regulatory Mechanism]. *Teise = Law*, 2014, no. 92, pp.69–79. (In Lithuanian).
20. Novosinskiene A. Lietuvos mokesčių sistemos vertinimas fiskalinės mokesčių funkcijos aspektu [Lithuanian Tax System Evaluation in the Fiscal Tax Function Aspect]. *Zemes ukio mokslai = Agricultural Sciences*, 2013. vol. 20, no. 3. pp. 222–229. (In Lithuanian).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Судавичюс Бронюс** – доктор социальных наук (право), доцент, профессор кафедры публичного права  
*Вильнюсский университет*  
LT-10222, Lithuania, Vilnius, Saulėtekio al., 9-I  
e-mail: bronius.sudavicius@tf.vu.lt

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Bronius Sudavicius** – Doctor of Social Sciences (Law), Associated Professor, Professor, Department of Public Law  
*Vilnius University*  
9-I, Saulėtekio al., Vilnius, LT-10222, Lithuania  
e-mail: bronius.sudavicius@tf.vu.lt

**Эндрияйтис Мартинас** – доктор социальных наук (право), ассистент кафедры публичного права  
*Вильнюсский университет*  
LT-10222, Lithuania, Vilnius, Saulėtekio al., 9-I  
e-mail: martynas.endrijaitis@gmail.com

**Martynas Endrijaitis** – Doctor of Social Sciences (Law), Assistant, Department of Public Law  
*Vilnius University*  
9-I, Saulėtekio al., Vilnius, LT-10222, Lithuania  
e-mail: martynas.endrijaitis@gmail.com

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Судавичюс Б. Повышенные налоговые ставки в налоговой системе Литовской Республике / Б. Судавичюс, М. Эндрияйтис // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 28–40. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).28-40.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Sudavicius B., Endrijaitis M. Increased tax rates in the taxation system of the Republic of Lithuania. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 28–40. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).28-40. (In Russ.).

## ДРОБЛЕНИЕ БИЗНЕСА: О СОБЛЮДЕНИИ ПРИНЦИПА ОПРЕДЕЛЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ\*

**К.А. Пономарева**

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

### Информация о статье

Дата поступления –

18 января 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

### Ключевые слова

Налоговое право, дробление бизнеса, налоговая безопасность, налоговые правонарушения, уклонение от налогообложения, правоприменение, судебная практика

Рассматриваются проблемы дробления бизнеса, при котором на базе существующей организации создается несколько новых в целях сохранения льготного специального налогового режима. Проблемы оценки судами обстоятельств дел о применении налогоплательщиком схемы дробления бизнеса неразрывно связаны с оценкой обоснованности налоговой выгоды. По мнению автора, схемы с дроблением следует рассматривать не как уклонение от налогообложения, а как злоупотребление правом. Кроме того, для обоснования вывода о применении налогоплательщиком схемы дробления бизнеса налоговому органу необходимо располагать доказательствами, которые будут свидетельствовать о совершении налогоплательщиком совместно с подконтрольными ему лицами умышленных согласованных действий, направленных не столько на разделение бизнеса как таковое, сколько на получение в результате применения такой схемы необоснованной налоговой выгоды. Рассмотрена судебная практика, которая складывается достаточно неоднозначно. Ключевыми объектами критики являются размытые критерии получения налогоплательщиками налоговой выгоды и определения грани, когда она переходит в категорию необоснованной.

## BUSINESS SPLITTING: COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF TAX CERTAINTY IN LAW ENFORCEMENT PRACTICE\*\*

**Karina A. Ponomareva**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### Article info

Received –

2020 January 18

Accepted –

2020 April 15

Available online –

2020 July 03

### Keywords

Tax law, business splitting, tax security, tax offenses, tax evasion, law enforcement, judicial practice

The subject. The problems of business splitting, when several new business entities are created on the basis of an existing organization in order to maintain a preferential special tax regime, are considered in the article.

The aim of this paper is to find out criteria of unjustified tax benefit in the cases concerning business splitting.

The methodology. The author uses methods of theoretical analysis, particularly the theory of integrative legal consciousness, as well as legal methods, including formal legal method and analysis of recent judicial practice.

The main results, scope of application. The problems of assessing the circumstances of cases involving the application of a business splitting scheme by the taxpayer are inextricably linked to the assessment of the validity of the tax benefit. According to the author, splitting schemes should not be considered as tax evasion, but as an abuse of law. In addition, in order to substantiate the conclusion that a taxpayer has applied a business splitting scheme, the tax authority must have evidence that will indicate that the taxpayer has committed deliberate concerted actions together with persons under its control, aimed not so much at dividing the business as at obtaining an unjustified tax benefit as a result of using such a scheme. Judicial practice is quite ambiguous.

Conclusions. The author comes to the conclusion that the key concept subject to criticism is the blurred criteria for obtaining tax benefits for taxpayers and the definition of the edge when it passes into the category of unjustified tax benefit.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00292 «Правовое обеспечение налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции».

\*\* The reported study was funded by RFBR, project number 20-11-00292 "Legal support of national tax security in international economic integration context".

## 1. Введение

В российской правоприменительной практике остается нерешенной проблема субъективной оценки действий налогоплательщика при рассмотрении налоговых споров. Одним из способов налоговой оптимизации является дробление бизнеса, при котором на базе существующей организации создано несколько новых в целях сохранения льготного специального налогового режима. Проблемы оценки судами обстоятельств дел о применении налогоплательщиком схемы дробления бизнеса неразрывно связаны с оценкой обоснованности налоговой выгоды, которая рассматривается не как злоупотребление, а как схема уклонения от уплаты налогов. По замечанию В.М. Зарипова, такие дела, пожалуй, находятся на втором месте после споров о связях с организациями, имеющими признаки «однодневки» [1].

## 2. Определение Конституционного Суда РФ от 4 июля 2017 г. № 1440-О и его роль в формировании правоприменительной практики

Важной вехой в практике по таким делам стало Определение Конституционного Суда РФ от 4 июля 2017 г. № 1440-О. Основанием послужила жалоба ИП Бунеева, возглавлявшего ООО «Мастер-Инструмент» и оспорившего положения НК РФ, которые, по мнению заявителя, позволяют правоприменительным органам включать в налоговую базу по налогу на добавленную стоимость и по налогу на прибыль организаций денежные средства, полученные не организацией-налогоплательщиком, а ее контрагентами, формально обосновывая это дроблением бизнеса без установления взаимосвязи указанных лиц, без оспаривания совершенных ими сделок и фактически при отсутствии объекта налогообложения. Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева.

В особом мнении к указанному определению К.В. Арановский указал на то, что при рассмотрении дела о банкротстве ООО «Мастер-Инструмент» суд посчитал, что материалы дела подтверждают реальность взаимоотношений между компаниями-участниками: «это по меньшей мере ставит под сомнение выводы об имитации хозяйственной деятельности ООО «Мастер-Инструмент» с участием взаимосвязанных с ним лиц... в судебной практике взаимосвязанность участников сделки также сама по себе не дает оснований к признанию налоговой выгоды необоснованной». Указанное мнение получило неоднозначную оценку. А.А. Артюх комментирует особое

мнение в части высказывания о праве налогоплательщика «не переплачивать налоги» только из-за страха перед налоговой проверкой: с одной стороны, оно безусловно справедливо, с другой – уплата налогов должна быть основана на законе и не должна сопровождаться злоупотреблениями и нарушениями, в результате которых искажается как экономический смысл операций налогоплательщика, так и их налоговые последствия [2].

При всей противоречивости особого мнения мы согласны со следующим его положением: «равным образом не образует признаков правонарушения «создание искусственной ситуации» ни в предпринимательской деятельности, ни в налоговых правоотношениях. Это означает всего лишь намеренную деятельность (вместо спонтанной) с намеренным (по своему усмотрению) вступлением в правоотношения, которые в любом случае создают какую-либо «искусственную ситуацию». Обсуждать все это было бы даже странно и вряд ли бы стоило, если бы акценты на умысле с «целенаправленным дроблением» при «искусственной ситуации» не имели сходства с описанием состава преступления и не участвовали в обосновании юридической ответственности за правонарушение, состав которого, однако, в поименованных признаках налоговым законом не предусмотрен».

В этой связи важно указать на восприятие российскими правоприменителями зарубежной практики оценки искусственности налоговых конструкций. По итогам налоговой проверки ООО «Мастер-Инструмент» налоговый орган пришел к выводу об искусственном дроблении бизнеса (путем создания группы взаимозависимых организаций и индивидуальных предпринимателей). В результате подобной практики интерпретации судами концепции «чисто искусственных конструкций» стираются различия между теми, кто легально вел бизнес и подавал отчетность в налоговые органы (как в случае с ИП Бунеевым), хотя и нарушил принцип соответствия правовой формы содержанию операций, с теми, кто скрывал прибыль, использовал поддельные документы, создавал фирмы-однодневки и т. п. Считаем очевидным тот факт, что в данном случае имеет место дискриминация налогоплательщика, который имел деловую цель и осуществлял свою деятельность с 2005 г., а налоговым органам были известны схемы этой деятельности, более того, они не вызвали вопросов у налоговых органов с точки зрения законности.

### 3. Дробление бизнеса и концепция необоснованной налоговой выгоды

Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» закрепил норму, запрещающую налогоплательщикам уменьшать налоговую базу и (или) сумму подлежащего уплате налога в результате искажения сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов), объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика. Введение в НК РФ статьи 54.1, по замечанию С.А. Аракелова, «соответствовало международной практике и рекомендациям Плана BEPS, а также являлось необходимой мерой в борьбе с уклонением от уплаты налогов» [3].

Тест деловой цели, предусмотренный пунктом 9 Постановления Пленума ВАС РФ № 53 и закрепленный в статье 54.1 НК РФ, соответствует мировой практике правового регулирования отношений в сфере борьбы с налоговыми злоупотреблениями. В частности, в комментарии к статье 1 МК ОЭСР отмечается, что доктрина приоритета существа над формой может применяться в совокупности с правилом деловой цели: налоговое злоупотребление имеет место в том случае, если гражданско-правовая конструкция (форма) используется налогоплательщиком исключительно или преимущественно для получения налоговой выгоды, предусмотренной соглашениями об избежании двойного налогообложения<sup>1</sup>.

Тем не менее, согласимся с В.М. Зариповым: текст статьи 54.1 содержит серьезные изъяны. Во-первых, это введение понятия «искажение фактов хозяйственной жизни», содержание которого неконкретно, а потому может быть истолковано произвольно в любую сторону. Вторым опасным нововведением становится презумпция необоснованной налоговой выгоды в случае, если обязанное по договору лицо не выполнило свои обязательства по нему. Иными словами, если сделка реальна, налоговых претензий к участникам нет, но действительным исполнителем выступило какое-то третье лицо – налогоплательщик теряет право на получение налоговой выгоды по ней. Презумпция эта, как видно из закона, неопровержима» [4]. Д.В. Винницкий также

полагает, что статья 54.1 не оправдывает ряда ожиданий [5, с. 46].

Возвращаясь к теме дробления бизнеса, отметим, что она является примером того, как в российской налоговой практике нарушается принцип определенности налогообложения. Концепция правовой определенности «помимо требований к юридико-техническому изложению правовых норм включает также необходимость их единообразного толкования и применения на практике» [6, с. 25]. Реализация этих классических постулатов возможна «только в условиях гарантированной определенности закона, при которой у индивида имеется возможность долгосрочно планировать собственное поведение в частной жизни и в предпринимательской деятельности» [7, с. 115]. Что же мы наблюдаем на практике?

В письме от 31 октября 2017 г. № ЕД-4-9/22123@ ФНС России заявила, что статья 54.1 НК РФ не является кодификацией правил, сформулированных в Постановлении Пленума ВАС № 53, а представляет собой новый подход к проблеме злоупотребления налогоплательщиком своими правами, учитывающий основные аспекты сформированной судебной практики. Суть изменений заключается в том, что законодателем определены конкретные действия налогоплательщика, которые признаются злоупотреблением правами, и условия, которые должны быть соблюдены налогоплательщиком для возможности учесть расходы и заявить налоговые вычеты по имевшим место сделкам (операциям). Полагаем, что эти задачи выполнялись и с помощью постановления Пленума ВАС № 53, согласно которому установление судом деловой цели в действиях налогоплательщика осуществляется с учетом оценки обстоятельств, свидетельствующих о его намерениях получить экономический эффект в результате реальной предпринимательской деятельности.

Статья 54.1 НК РФ, действующая с августа 2017 г., должна была устранить пробелы в судебной практике и установить критерии для признания налоговой выгоды необоснованной. На практике был получен обратный эффект: применение статьи 54.1 НК РФ привело к росту доначислений после проверок [8]. Практика сбора налогов приобрела конфискационный характер, когда нарушители, сообщившие государству о своих доходах и заплатившие налоги, поставлены в менее выгодное положение по сравнению с теми, кто не ведет налогового учета и

<sup>1</sup> Para. 9.5 of the OECD Commentary on Art. 1 of the Model Tax Convention on Income and Capital (Condensed version).

не представляет в налоговые органы никаких документов.

Резонансное письмо Минфина России от 13 декабря 2019 г. № 01-03-11/97904 закрепило позицию ведомства по вопросу налоговой реконструкции: «положения ст. 54.1 кодекса в отличие от сформированной на основе постановления пленума Высшего арбитражного суда РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» судебной практики не предусматривают возможность определения налоговых обязательств налогоплательщиков в случае злоупотребления ими своими правами расчетным путем».

Практика проведения налогового контроля и сопровождения судебных споров показывает, что наравне с рассмотрением дел по фирмам-«однодневкам» споры по дроблению бизнеса являются наиболее распространенными [9].

В литературе присутствует мнение о том, что основные трудности четкого понимания относительно критериев дробления бизнеса обусловлены объективными факторами. Так, в отличие от использования «фирм-однодневок», схемам дробления бизнеса присущи важные особенности: 1) между субъектами предпринимательства присутствуют реальные взаимоотношения (поставляются товары, оказываются услуги, выполняются работы), а не формальный документооборот; 2) участники вменяемой схемы в большинстве случаев являются взаимозависимыми по отношению друг к другу; 3) у взаимозависимых лиц довольно часто прослеживается уплата всех необходимых налогов, сборов и выплат, а также присутствуют собственные сотрудники, движимое и недвижимое имущество, а также иные средства, необходимые для самостоятельного осуществления предпринимательской деятельности; 4) налогоплательщики в большинстве случаев не осознают противоправности своих действий, а под вменяемой незаконной схемой дробления бизнеса понимают лишь легальный способ оптимизации собственных расходов и упрощения ведения бизнеса [10].

Судебная практика, поддерживавшая налоговые органы в признании искусственного дробления бизнеса, сложилась при применении одним или несколькими участниками этого бизнеса специального

налогового режима<sup>2</sup>. Целью налоговых органов в этом случае является пересчет налоговых обязательств по общему режиму налогообложения и вменение этих обязательств тому участнику бизнеса, который является его главным звеном<sup>3</sup>.

Соответственно, суды, опираясь на доктрину о недопустимости злоупотребления правом, ориентируются на признание налоговой выгоды необоснованной, в частности, в случаях, если налогоплательщиком неверно отражены производимые операции (сделки) или в них явно отсутствует деловая цель. Поэтому доначисление налогов производится по правилу, как если бы субъекты прав реально отражали результаты своей экономической деятельности, т. е. не злоупотребляли бы правом [11, с. 270].

Но даже при дроблении бизнеса на организации и индивидуальных предпринимателей, применяющих только общий режим налогообложения, механизм исчисления и уплаты налогов у этих участников будет отличаться (налоговая ставка по налогу на прибыль организаций – 20 %, по НДФЛ у индивидуальных предпринимателей – 13 %). К тому же «для злоупотребившего налогоплательщика налог на прибыль переформируется в налог на доход. В имущественном выражении концепция карательной добросовестности многократно увеличивает наказание налогоплательщика дополнительно к уже существующей сверхкомпенсационной модели восстановления потерь бюджета (начисление недоимки, пеней, 20–40 % штрафа)» [8]. Поэтому нельзя исключать, что правоприменительная практика будет воспринимать такую разницу в налогообложении как необоснованную налоговую выгоду при искусственном дроблении бизнеса, с пересчетом налоговых обязательств исходя из ставки налога на прибыль. В таком случае любые меры по проявлению должной осмотрительности перестанут иметь значение для последующих налоговых споров.

Кроме того, у налогоплательщиков не было переходного периода для того, чтобы привести свои обязательства в соответствии с требованиями налогового законодательства, но в первую очередь, требованиями налоговых органов, обративших свое внимание на схемы дробления бизнеса, которые до недавнего времени не привлекали столь повышенного интереса правоприменителей. В течение ме-

<sup>2</sup> См. Методические рекомендации «Об исследовании и доказывании фактов умышленной неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора)» (утв. СК России, ФНС России, направлены письмом ФНС России от 13.07.2017 N ЕД-4-

2/13650@) и письма ФНС России от 11.08.2017 N СА-4-7/15895@, от 31.10.2017 N ЕД-4-9/22123@.

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 08.11.2017 № Ф06-25957/2017 по делу № А12-72620/2016.

сяца после вступления в силу статьи 54.1 НК РФ ФНС России выпустила несколько писем, содержащих критерии дробления бизнеса. Налогоплательщики оказались в ситуации правовой неопределенности, когда абстрактные нормы статьи НК РФ были конкретизированы большим количеством ведомственных актов, взявших на себя функцию налогового закона, и вынуждены были знакомиться с новыми реалиями в течение очень короткого срока. В то же время налоговые проверки, обращенные на несколько лет назад, уже начали проводиться с использованием новых критериев, неизвестных налогоплательщикам на момент планирования ими своих налоговых обязательств.

В письме от 11 августа 2017 г. № СА-4-7/15895@ФНС России изложила свое видение общих признаков, свидетельствующих о согласованности действий участников схем дробления бизнеса с целью ухода от исполнения налоговой обязанности. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что названные признаки лишь могут в своей совокупности и взаимной связи свидетельствовать о формальном разделении (дроблении) бизнеса с целью получения необоснованной налоговой выгоды.

Между тем в судебной практике сформировались дополнительные факторы, которые могут свидетельствовать о высоком налоговом риске при формальном дроблении бизнеса, например: родственные отношения между участниками бизнеса<sup>4</sup>; кадры вновь созданных организаций формируются за счет работников основной организации<sup>5</sup>; ведение учета и сдача отчетности с использованием одних и тех же компьютеров, программ, каналов связи и (или) силами одних и тех же лиц<sup>6</sup>; арендованные площади магазинов конструктивно не обособлены друг от друга, действуют как единый объект торговли<sup>7</sup> и др.

В письме от 16 августа 2017 года № СА-4-7/16152@ФНС России указала, необходимым элементом злоупотреблений должна быть волевая составляющая деяния, подкрепленная доказательствами, свидетельствующими об умышленном участии проверяемого налогоплательщика, обеспеченном, в том числе, действиями его должностных лиц

и участников (учредителей), в целенаправленном создании условий, направленных исключительно на получение налоговой выгоды. При этом при доказанности умышленности действий налогоплательщика, направленных на неуплату налога, налоговые обязательства, возникшие в результате таких действий, корректируются в полном объеме.

Ключевым понятием, которое подлежит критике, являются размытые критерии получения налогоплательщиками налоговой выгоды и определение грани, когда она переходит в категорию необоснованной. Определяющим фактором признания налоговой выгоды необоснованной является не проявление организацией должной осмотрительности и осторожности при выборе контрагентов (здесь мы видим сразу две оценочные категории, которые не способствуют определенности для налогоплательщика). При этом, по замечанию А.В. Красюкова, «для отношений, в которых налогоплательщик злоупотребляет своим правом, характерно то, что деловая цель становится целью второго уровня, а экономия на налогах рассматривается в качестве основной цели» [12, с. 27].

Таким образом, еще одним негативным для правового положения налогоплательщика нам видится тот факт, что на первый план выходит фискальная функция налогообложения. Из 132 дел за 2019 г. только 26,6% выиграно налогоплательщиками. Совокупность и взаимосвязь нескольких факторов иногда позволяет налогоплательщику выиграть спор, однако грань между дроблением и структурированием очень тонкая, поэтому некоторые споры прошли уже шесть «кругов» (повторно дойдя до кассационной инстанции), причем один и тот же судья по одному и тому же делу может принять разные решения при первоначальном рассмотрении и при повторном, после постановления окружного суда о направлении дела в суд первой инстанции [13].

#### 4. Выводы

Учитывая рост количества судебных дел, предметом рассмотрения которых являются обстоятельства, свидетельствующие о получении налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды в

<sup>4</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2018 № 15АП-1372/2018 и Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.11.2018 по делу № А32-25180/2017, Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.09.2018 № Ф04-3446/2018 по делу № А45-22590/2017.

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда РФ от 02.09.2019 по делу № А41-48348/2017.

<sup>6</sup> Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 16.04.2018 № Ф09-1107/18 по делу № А07-5370/2017, от 21.06.2016 № Ф09-3709/15 по делу № А76-21239/2014.

<sup>7</sup> Постановление АС Дальневосточного округа от 08.08.2018 по делу № А24-2305/2017.

результате применения схем дробления бизнеса, указанная проблема является одной из самых актуальных в современной налоговой практике.

По нашему мнению, схемы с дроблением следует рассматривать не как уклонение от налогообложения, а как злоупотребление правом [14, с. 130]. Кроме того, для обоснования вывода о применении налогоплательщиком схемы дробления бизнеса налоговому органу необходимо располагать доказательствами, которые будут однозначно свидетельствовать о совершении налогоплательщиком совместно с подконтрольными ему лицами умышленных согласованных действий, направленных не столько на разделение бизнеса как таковое, сколько на получение в результате применения такой схемы необоснованной налоговой выгоды.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 3 июня 2014 г. № 17-П, Определении от 4 июля 2017 г.

№ 1440-О, налоговое законодательство допускает возможность выбора налогоплательщиком того или иного метода учетной политики (применения налоговых льгот или отказа от них, применения специальных налоговых режимов и т. п.), которая, однако, не должна использоваться для неправомер-

ного сокращения налоговых поступлений в бюджет в результате злоупотребления налогоплательщиками своими полномочиями. Применительно к дроблению бизнеса эта позиция выражена в письме ФНС России от 29 декабря 2018 г. № ЕД-4-2/25984: необходимо исключить предъявление необоснованных претензий к разделению бизнеса, не направленному на злоупотребления, поскольку выбор и изменение бизнес-структуры является исключительным правом хозяйствующего субъекта. Таким образом, следует разграничивать дробление бизнеса, представляющее собой добросовестную реализацию права на свободу экономической деятельности, и искусственное (формальное) дробление бизнеса как форму злоупотребления правом.

Выходом из сложившегося положения может быть, по мнению некоторых авторов, совершенствование отдельных институтов налогового права (в том числе положений новой ст. 54.1 НК РФ) и закрепление на законодательном уровне (в НК РФ) четкого и исчерпывающего перечня критериев, по которым деятельность налогоплательщиков может быть признана сомнительной и недобросовестной, свидетельствующей о получении необоснованной налоговой выгоды [15, с. 31].

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зарипов В.М. Дробление бизнеса - схема или нет? / В.М. Зарипов // *Zakon.ru* – первая социальная сеть для юристов. – URL: [https://zakon.ru/blog/2017/08/29/droblenie\\_biznesa\\_-\\_shema\\_ili\\_net](https://zakon.ru/blog/2017/08/29/droblenie_biznesa_-_shema_ili_net) (дата обращения: 22.12.2019).
2. Артюх А.А. Преждевременная радость: о нашумевшем Определении 1440-О и особом мнении судьи Арановского / А.А. Артюх // *Zakon.ru* – первая социальная сеть для юристов. – URL: [https://zakon.ru/blog/2017/08/04/prezhdevremennaya\\_radost\\_\\_o\\_nashumevshem\\_opredelenii\\_1440-o\\_i\\_osobomu\\_mnenii\\_sudi\\_aranovskogo](https://zakon.ru/blog/2017/08/04/prezhdevremennaya_radost__o_nashumevshem_opredelenii_1440-o_i_osobomu_mnenii_sudi_aranovskogo) (дата обращения: 04.02.2020).
3. Аракелов С.А. Антиуклонительные нормы в международной практике. Новые законодательные инструменты по борьбе против уклонения от уплаты налогов в России / С.А. Аракелов // *Закон*. – 2018. – № 5. – С. 109–115.
4. Зарипов В.М. Налоговая выгода: выше плинтуса / В.М. Зарипов // *Zakon.ru* – первая социальная сеть для юристов. – URL: [https://zakon.ru/blog/2017/6/20/nalogovaya\\_vygoda\\_vyshe\\_plintusa](https://zakon.ru/blog/2017/6/20/nalogovaya_vygoda_vyshe_plintusa) (дата обращения: 28.02.2020).
5. Винницкий Д.В. Добросовестность, обоснованность выгоды, пределы осуществления прав, или Как российское налоговое право оказалось на передовых рубежах борьбы со злом, гнездящимся в налогоплательщиках / Д.В. Винницкий // *Закон*. – 2018. – № 11. – С. 44–57.
6. Демин А.В. Неопределенность в налоговом праве и пути ее преодоления: дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Демин. – Екатеринбург, 2014. – 452 с.
7. Леони Б. Свобода и закон / Б. Леони. – М.: ИРИСЭН, 2008. – 308 с.
8. Минфин не поддержал налоговую реконструкцию при наказании фирм // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/01/2020/5e1701989a79471afad28a4a> (дата обращения 20 марта 2020 г.).
9. Шишкин Р.Н. Налоговая выгода при дроблении бизнеса: позиция налоговых органов и судебных инстанций / Р.Н. Шишкин. – М.: Редакция «Российской газеты», 2019. – № 3. – 176 с.

10. Переседов А.М. Признаки незаконного дробления бизнеса и его существенные отличия от легальной оптимизации расходов / А.М. Переседов // Безопасность бизнеса. – 2019. – № 1. – С. 47–51.
11. Волков А.В. Дробление бизнеса: правовые проблемы / А.В. Волков, О.Е. Блинков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – № 2. – С. 261–280.
12. Красюков А.В. Налоговая девиация / А.В. Красюков // Финансовое право. – 2020. – № 1. – С. 25–29.
13. Обзор положительных для налогоплательщиков решений судов по дроблению за 9 месяцев 2019// Klerk.ru. – URL: <https://www.klerk.ru/blogs/compliance/491335/> (дата обращения: 20 марта 2020 г.).
14. Пономарева К.А. Конституционный Суд РФ о борьбе с налоговыми злоупотреблениями: на примере Определения от 4 июля 2017 г. № 1440-О / К.А. Пономарева // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2017 года: по материалам XV Междунар. науч.-практ. конф. 13–14 апреля 2018 г., Москва / сост. М.В. Завязочкина; под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2019. – С. 122–130.
15. Васильева Е.Г. Уголовно-правовые аспекты незаконного возмещения НДС в результате получения необоснованной налоговой выгоды / Е.Г. Васильева, Е.В. Петухов // Налоги. – 2019. – № 3. – С. 27–31.

## REFERENCES

1. Zaripov V.M. *Is business fragmentation a scheme or not?* Zakon.ru. Available at: [https://zakon.ru/blog/2017/08/29/droblenie\\_biznesa\\_-\\_shema\\_ili\\_net](https://zakon.ru/blog/2017/08/29/droblenie_biznesa_-_shema_ili_net) (accessed on 22.12.2019). (In Russ.).
2. Artjukh A.A. *Premature joy: about the sensational Decision No 1440-O and the special opinion of judge Aranovskiy.* Zakon.ru. Available at: [https://zakon.ru/blog/2017/08/04/prezhdevremennaya\\_radost\\_o\\_nashumevshem\\_opredelenii\\_1440-o\\_i\\_osobomu\\_mnenii\\_sudi\\_aranovskogo](https://zakon.ru/blog/2017/08/04/prezhdevremennaya_radost_o_nashumevshem_opredelenii_1440-o_i_osobomu_mnenii_sudi_aranovskogo) (accessed on 04.02.2020). (In Russ.).
3. Arakelov S.A. Anti-tax avoidance norms in international practice. New legislative tools to combat tax evasion in Russia. *Zakon = The Law*, 2018, no. 5, pp. 109–115. (In Russ.).
4. Zaripov V.M. *Tax benefit: above the baseboard.* Zakon.ru. Available at: [https://zakon.ru/blog/2017/6/20/nalogovaya\\_vygoda\\_vyshe\\_plintusa](https://zakon.ru/blog/2017/6/20/nalogovaya_vygoda_vyshe_plintusa) (accessed on 28.02.2020). (In Russ.).
5. Vinnitskiy D. V. Conscientiousness, reasonableness of benefits, limits of rights implementation, or How the Russian tax law appeared at the forefront of the fight against the evil nesting in taxpayers. *Zakon = The Law*, 2018, no. 11, pp. 44–57. (In Russ.).
6. Demin A.V. *Uncertainty in tax law and ways to overcome it.* Doct. Diss. Yekaterinburg, 2014. 452 p. (In Russ.).
7. Leoni B. *Freedom and Law.* Moscow: IRISEN Publ., 2008. 308 p. (In Russ.).
8. *The Ministry of Finance did not support tax reconstruction when punishing evading firms.* RBC. Available at: <https://www.rbc.ru/economics/10/01/2020/5e1701989a79471afad28a4a> (accessed on 28.02.2020). (In Russ.).
9. Shishkin R.N. *Tax benefit in business splitting: the position of tax authorities and courts.* Moscow, Rossiyskaya Gazeta Editorial Board Publ., 2019. Issue 3. 176 p. (In Russ.).
10. Peresedov A.M. Signs of illegal crushing of business and its essential differences from legal optimization of expenses. *Bezopasnost' biznesa = Business Security*, 2019, no. 1, pp. 47–51. (In Russ.).
11. Volkov A.V., Blinkov O.E. Business splitting: legal problems. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Bulletin of the Perm University. Legal science*, 2019, no. 2, pp. 261–280. (In Russ.).
12. Krasjukov A.V. Tax deviation. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2020, no. 1, pp. 25–29. (In Russ.).
13. *Review of positive decisions of courts on splitting for taxpayers for 9 months of 2019.* Klerk.ru. Available at: <https://www.klerk.ru/blogs/compliance/491335/> (accessed on 28.02.2020). (In Russ.).
14. Ponomareva K.A. *The Constitutional Court of the Russian Federation on combating tax abuse: an example of the Decision of 4 July 2017 No 1440-O*, in: Pelyayev S.G. (ed.). *Nalogovoe pravo v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii 2017 goda : po materialam XV Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 13 – 14 aprelja 2018 g., Moskva = Tax law in the decisions of the constitutional Court of the Russian Federation in 2017: based on the materials of the XV international scientific and practical conference, 13-14 April 2018, Moscow.* Moscow, Statut Publ., 2019, pp. 122–130. (In Russ.).
15. Vasileva E.G., Petukhov E.V. Criminal-legal aspects of illegal VAT compensation as a result of obtaining an unjustified tax benefit. *Nalogi = Taxes*, 2019, no. 3, pp. 27–31. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Пономарева Карина Александровна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
email: karinaponomareva@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2951-3067  
ResearcherID: N-7562-2016

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Karina A. Ponomareva** – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
email: karinaponomareva@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2951-3067  
ResearcherID: N-7562-2016

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пономарева К.А. Дробление бизнеса: о соблюдении принципа определенности налогообложения в правоприменительной практике / К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 41–48. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ponomareva K.A. Business splitting: compliance with the principle of tax certainty in law enforcement practice. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 41–48. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48. (In Russ.).

## КЛАССИФИКАЦИЯ ОСНОВНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

**А.П. Дёмин**

*Северный институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), г. Петрозаводск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –  
10 февраля 2020 г.  
Дата принятия в печать –  
15 апреля 2020 г.  
Дата онлайн-размещения –  
03 июля 2020 г.

Анализируются научные подходы к систематизации знаний об основных видах юридической ответственности в избирательном процессе. Раскрывается сущность юридической ответственности, ее виды и особенности в избирательном процессе. Делается вывод о необходимости дальнейшего развития института конституционно-правовой ответственности, имеющего превентивный характер.

### **Ключевые слова**

Юридическая ответственность,  
избирательный процесс,  
выборы, виды юридической  
ответственности, нарушение  
избирательных прав,  
конституционно-правовая  
ответственность, уголовная  
ответственность,  
административная  
ответственность, избирательное  
законодательство

## CLASSIFICATION OF THE BASIC KINDS OF LEGAL RESPONSIBILITY IN ELECTORAL PROCESS

**Andrey P. Demin**

*Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Petrozavodsk, Russia*

### **Article info**

Received –  
2020 February 10  
Accepted –  
2020 April 15  
Available online –  
2020 July 03

The subject. The legal institution of legal responsibility in electoral process in general as well as its basic subtypes: constitutional, criminal and administrative responsibility.

The purpose of the article is to identify the main kinds of legal responsibility in the electoral process.

Methodology. The author uses such general theoretical and specific scientific methods as comparative analysis, generalization, interpretation and classification as well as systemic analysis and formal logical methods.

The main results of the research. The author takes into account the opinions of academic lawyers and analyzes the legal institution of legal responsibility in electoral process in general. The author considers and examines the classification of constitutional, criminal and administrative responsibility in the electoral process, reveals and analyzes the essence of such fundamental concepts as legal responsibility, kinds of legal responsibility, electoral rights of citizens. The article describes the special and distinguishing characteristics of different kinds of legal responsibility. The author also gives reasons for the necessity of a special set of state coercive measures in order to make the electoral process transparent. As far as the Russian Federation law "On elections and referenda" does not contain any specific measures of legal responsibility and has references to other laws, the author sees it important to fill this gap for future codification of electoral legislation. Constitutional legal responsibility is peculiar in electoral process. It means that responsibility is realized in procedural form, which is enshrined not only in Federal laws, but in subordinate laws, such as instructions of the Central Election Commission of the Russian Federation.

### **Keywords**

Legal responsibility, electoral  
process, elections, kinds of legal  
responsibility, violation of  
electoral rights, constitutional  
responsibility, criminal  
responsibility, administrative  
responsibility, electoral legislation

Conclusions. Legal liability in the electoral process has the following characteristics: it is expressed in the obligation to undergo measures of state enforcement; its basis is the violation of material and procedural norms of the electoral law; it is associated with various kinds of unavoidable negative consequences; the guilty person will be subjected to restriction of personal and other property rights; the offender is charged with the obligation to restore the violated right or compensation for damage.

### **1. Сущность и толкование понятий: юридическая ответственность, виды юридической ответственности, избирательное право граждан**

При современном запросе общества на правовую справедливость чистота и прозрачность избирательного процесса приобретает все большее значение. Одним из важных результатов соблюдения законности в ходе организации и проведения выборов является легитимность формирования органов государственной власти и местного самоуправления.

При таких условиях полагаем важным осуществить попытку анализа и научной систематизации знаний об основных видах юридической ответственности в избирательном процессе.

В российском праве отсутствует законодательное определение юридической ответственности. Теория права также не содержит единого определения в виду многочисленности научных подходов к этой теме.

Свои труды данной тематике посвятили такие видные ученые, как С.С. Алексеев, И.С. Самощенко, С.А. Авакьян, С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, Ю.А. Денисов [1–6]. Из современных авторов свои работы проблемам ответственности посвятили Ю.В. Ячменев, В.Д. Перевалов, А.Б. Венгеров, А.Г. Чернявский, М.М. Рассолов, П.П. Серков [7–13].

Не вступая в полемику, приведем для сравнения два определения, предложенные российскими учеными прошлого и настоящего. По мнению С.С. Алексеева, юридическая ответственность представляет собой «обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение в форме лишения личного, организационного или имущественного порядка» [1, с. 182].

Современные авторы предлагают трактовку, в которой акцентируется внимание на наступлении неблагоприятных последствий для нарушителя. Так, П.П. Серков, сформулировал следующее определение: «юридическая ответственность представляет собой особую правовую реакцию общества по защите публичных интересов, оформленную совокупностью материальных и процессуальных норм, в це-

лях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных для него последствий» [13, с. 49].

Со своей стороны, предлагаем дополнить данное определение следующими признаками: меры государственного принуждения реализуются в отношении правонарушителя в административном и судебном порядке, а конечной целью мер принуждения является недопущение совершения новых правонарушений и восстановления нарушенного права.

Из предложенных дефиниций усматриваются следующие признаки юридической ответственности: ответственность выражается в обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия; основанием ответственности является нарушение материальных и процессуальных норм; ответственность всегда связана с различного рода неотвратимыми отрицательными последствиями; виновное лицо будет подвергнуто ограничению личных и иных имущественных прав; правонарушителю вменяется обязанность по восстановлению нарушенного права или возмещению ущерба.

Прежде чем дать классификацию видов юридической ответственности в избирательном процессе, необходимо определиться с объектом регулируемых общественных отношений – избирательным правом гражданина России.

Сущность понятия избирательного права как правового института в целом и двух форм его реализации как субъективного права (активного и пассивного) подробно рассмотрена известными специалистами в этой области А.И. Ким, С.Д. Князевым, В.А. Лебедевым, А.В. Зиновьевым, А.А. Вешняковым [14–18].

С учетом мнения названных ученых можем определить, что избирательное право как правовой институт следует рассматривать в двух его значениях: объективном и субъективном [19, с. 22].

«В объективном значении под избирательным правом понимается система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Объективное избирательное право регули-

рует избирательную систему в целом. В субъективном смысле избирательное право – это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления», то есть право избирать и быть избранным (активное и пассивное право) [14, с. 129].

Действующим избирательным законодательством, а точнее, статьей 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) даны определения этим двум формам реализации права: активное избирательное право – право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления; пассивное избирательное право – право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Российское избирательное законодательство, закрепляющее избирательные права граждан и регламентирующее избирательный процесс, сформировано из следующих основных нормативных правовых актов:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Некоторые исследователи предлагают разделить юридическую ответственность в сфере избирательного процесса на два отдельных вида: 1) ответственность за нарушение избирательных прав граждан; 2) ответственность за нарушение порядка организации и проведения выборов [20, с. 35]. Следует согласиться с данной точкой зрения, поскольку отличается также и субъектный состав данных видов ответственности.

Юридическая ответственность в избирательном процессе занимает особое место. С одной стороны, она гарантирует исполнение законодательных предписаний всеми участниками избирательного процесса, с другой стороны обеспечивает применение мер государственного принуждения к лицам, совершившим избирательные правонарушения [21, с. 57].

По нашему мнению, с учетом важности сферы регулируемых избирательным правом общественных отношений, следует придерживаться определения юридической ответственности предложенного рядом авторов [22, с. 517; 23, с. 307–309; 24, с. 29–31]. Так, под юридической ответственностью в избирательном процессе, следует понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами (в судебном или административном порядке), возлагающими на правонарушителя ограничения личного или имущественного характера, определяемые в рамках конкретного вида юридической ответственности и реализуемые в соответствии с законом. Считаем данное определение полным и охватывающим все признаки ответственности в рассматриваемой сфере.

Нормы действующего законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах не содержат конкретных мер юридической ответственности и носят отсылочный характер, например, статья 79 Федерального закона № 67-ФЗ и статья 7 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ. Представляется важным устранить данный пробел при будущей кодификации избирательного законодательства.

В теории права, как правило, при исследовании ответственности как правового института в той или иной сфере, общепринято выделять конституционно-правовую, уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную и иные виды ответственности.

Охарактеризуем три вида юридической ответственности в исследуемой сфере: конституционно-правовую, уголовную и административную.

Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями, санкциями, составом, процессуальной формой реализации.

## **2. Конституционно-правовая ответственность**

По мнению ряда авторов, ответственность в избирательном праве – это конституционная ответственность субъектов избирательного процесса [25, с. 203]. Другие рассматривают ответственность в избирательном праве как самостоятельную разновидность юридической ответственности за нарушение норм избирательного законодательства [26, с. 24]. Представляется логичной и обоснованной точка зрения о том, что ответственность в избирательном праве, является видом конституционно-правовой ответственности, с присущими ей специфичными видами правовых санкций, составом и особой процессуальной формой реализации.

Конституционно-правовая (или, иными словами, предусмотренная избирательным законодательством) ответственность применяется уполномоченными государственными органами к субъектам, виновным в совершении нарушений норм избирательного законодательства, санкций, предусмотренных законодательством.

Указанные санкции носят специфический характер и реализуются посредством применения соответствующих мер к отдельным субъектам конституционно-правовой ответственности. Так, субъектами ответственности являются: кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума, член избирательной комиссии, комиссии референдума, непосредственно избирательная комиссия, наблюдатель, иное лицо, участвующее в избирательном процессе. В свою очередь, субъектами применения указанных мер конституционно-правовой ответственности являются: участковые избирательные комиссии, вышестоящие избирательные комиссии, суды, органы внутренних дел.

Федеральным законом установлены следующие меры конституционно-правовой ответственности (санкции), перечислим некоторые из них:

1) предупреждение кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума о недопустимости нарушения избирательного закона;

2) отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума;

3) отмена решения о регистрации кандидата, списка кандидатов;

4) отмена регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

5) исключение кандидата из заверенного списка кандидатов;

6) отмена решения комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, признание итогов голосования, результатов выборов, референдума недействительными.

7) отмена решения о допуске политической партии, избирательного объединения к распределению депутатских мандатов;

8) приостановление либо досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии, комиссии референдума.

9) отстранение члена участковой комиссии от участия в работе комиссии, удаление наблюдателя, иного лица из помещения для голосования;

Как мы видим, основным правовым последствием данных мер является ограничение участников избирательного процесса в тех или иных правах, при этом для правонарушителя не наступают «тяжкие» негативные последствия, характерные для уголовной или административной ответственности.

Отметим также еще одну особенность конституционно-правовой ответственности. Она заключается в том, что ответственность за нарушения избирательного законодательства реализуется в процессуальной форме, которая закреплена не только нормами федеральных законов, но и нормами актов подзаконного характера, например, инструкциями Центральной избирательной комиссии РФ.

В подтверждение научного подхода о том, что ответственность за нарушение избирательных прав – это вид конституционно-правовой ответственности, сошлемся на мнение некоторых авторов. «Применение санкций к правонарушителям направлено также на обеспечение конституционных норм о том, что источником власти в стране является многонациональный народ России, который участвует в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, что референдум и свободные выборы являются высшими формами народного волеизъявления (ст. 3 Конституции РФ)» [27, с.10].

## **3. Уголовная ответственность**

Основанием привлечения к уголовной ответственности является совершение общественно опасных нарушений законодательства о выборах, причиняющих существенный вред охраняемым законом

общественным отношениям в сфере реализации гражданами избирательных прав.

Уголовная ответственность в исследуемой сфере предусмотрена пятью статьями Уголовного кодекса РФ (141, 141.1, 142, 142.1, 142.2). Основными видами уголовно-наказуемых деяний являются:

- воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, в том числе неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»;
- нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;
- фальсификация избирательных документов, документов референдума;
- фальсификация итогов голосования;
- незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме.

Новшеством кодекса стало «разделение» законодателем нормы о фальсификации избирательных документов (статья 142 УК РФ) и фальсификации итогов голосования (статья 142.1 УК РФ).

Ответственность, установленная статьей 141 УК РФ, направлена на защиту конституционного права, предусмотренного статьей 32 Конституции РФ, которая предусматривает право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Любое нарушение избирательных прав граждан при наличии дополнительных элементов объективной стороны соответствующего преступления должно влечь наступление уголовной ответственности, в виду того, что данные права перечислены в Федеральном законе.

#### **4. Административная ответственность**

Административная ответственность является одним из самых распространенных и часто применяемых видов юридической ответственности и отличается от всех иных видов формой немедленного или оперативного реагирования на неправомерные деяния, совершенные как физическими, так и юридическими лицами.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях составы проступков, связанных с нарушением избирательного законодательства, содержатся более чем в тридцати статьях (статьи с 5.1. по 5.25 и с 5.45–5.58).

Их многообразие говорит о значимости избирательных прав граждан и соответствующих общественных отношений, которым причиняется вред правонарушением. Расположение этих статей имеет достаточно упорядоченный характер – в соответствии с логической последовательностью стадий избирательного процесса: от составления списка избирателей до подсчета итогов голосования и опубликования итогов выборов в средствах массовой информации.

Объектом посягательств в указанных статьях являются избирательные права граждан, которые предусмотрены Конституцией РФ и детально регламентируются в Федеральном законе.

В зависимости от характера правонарушений предусмотренных ст. 5.1–5.25 их можно сгруппировать на следующие группы:

- нарушения, связанные с работой избирательных комиссий, комиссий по референдуму;
- нарушения порядка информационного обеспечения выборов, референдумов;
- нарушения, связанные с деятельностью кандидатов на выборные должности и избирательных объединений, избирательных блоков;
- нарушения установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Субъектами административных правонарушений могут быть как физические лица (граждане, должностные лица), так и юридические лица. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства в большинстве случаев по-прежнему устанавливается в виде административного штрафа.

На наш взгляд, для удобства правоприменения перечисленные составы административных правонарушений в области избирательного права необходимо сосредоточить в отдельной главе КоАП РФ.

Следует также отметить, что ответственность юридических лиц за нарушение избирательного законодательства, наряду с ответственностью физических лиц, установлена КоАП РФ в 13 случаях, к примеру: за неисполнение решения избирательной комиссии (статья 5.3); за нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов (статья 5.5); за

нарушение условий проведения предвыборной агитации через средства массовой информации (статья 5.8) и другие.

В некоторых случаях прямо установлено, что субъектом ответственности может быть само избирательное объединение или в равных долях избирательные объединения, входящие (входившие) в избирательный блок, например, за незаконное использование им (ими) денежных средств; за принятие и использование незаконной материальной поддержки.

«Проводя анализ института административной ответственности за нарушения избирательного законодательства, следует выделить ряд ее особенностей:

- привлечение к административной ответственности лиц, обладающих специальным правовым статусом;
- штраф, как основная санкция за правонарушения в области избирательного права;
- отсутствие упрощенной формы производства и обязательность составления протокола об административном правонарушении;
- привлечение к административной ответственности только в судебном порядке;
- сокращенные сроки для рассмотрения дел» [28, с. 53] (рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела).

#### 5. Выводы.

Соблюдение законности при проведении выборов процедур невозможно без создания специального комплекса мер государственного принужде-

ния. Одной из таких форм является установление института юридической ответственности.

Юридическая ответственность в избирательном процессе обладает следующими признаками: выражается в обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия; ее основанием является нарушение материальных и процессуальных норм избирательного права; она связана с различного рода неотвратимыми отрицательными последствиями; виновное лицо будет подвергнуто ограничению личных и иных имущественных прав; правонарушителю вменяется обязанность по восстановлению нарушенного права или возмещению ущерба.

Юридическая ответственность, а именно ее конституционно-правовой вид, является гарантом реализации гражданами своих конституционных прав избирать и быть избранными. По нашему мнению, конституционно-правовая ответственность, носит, по своей сути, превентивный характер и не допускает наступления более тяжких правовых последствий для общества.

Ввиду недоверия некоторой части нашего общества к избирательному процессу и его результатам (принцип «от моего голоса ничего не зависит») развитие института конституционно-правовой ответственности является эффективным инструментом обеспечения правовой справедливости по результатам выборов. Вместе с тем, при анализе существующих видов юридической ответственности в избирательном процессе становится очевидной необходимость их систематического совершенствования.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: Нормы права и правоотношения. Курс лекций. Вып. 2 / С.С. Алексеев. – Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. – 226 с.
2. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.
3. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 16–24.
4. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. – М.: Городец-издат, 2001. – 208 с.
5. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.
6. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. Социологический и юридический аспекты / Ю.А. Денисов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983. – 142 с.
7. Ячменёв Ю.В. Юридическая ответственность: понятие, виды и особенности / Ю. В. Ячменёв // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – №2 (54). – С. 66–74.
8. Ячменёв Ю.В. Юридическая ответственность и ее виды в современной учебной литературе: критический анализ / Ю. В. Ячменёв // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 247–249.
9. Перевалов В.Д. Теория государства и права / В. Д. Перевалов. – М.: Норма, 2005. – 496 с.

10. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
11. Кузнецов С.М. Юридическая ответственность / С. М. Кузнецов, А. Г. Чернявский. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 335 с.
12. Рассолов М.М. Теория государства и права / М. М. Рассолов. – М.: Юрайт, 2010. – 575 с.
13. Серков П.П. О понятии юридической ответственности / П.П. Серков // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42–49.
14. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения / А. И. Ким. – М.: Юрид. лит., 1965. – 210 с.
15. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (Проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук / С.Д. Князев. – Владивосток, 1999. – 393 с.
16. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России / В.А. Лебедев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005. – 272 с.
17. Зиновьев А.В. Избирательная система России: теория, практика и перспективы / А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова. – СПб.: Юридический Центр, 2003. – 359 с.
18. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / А.А. Вешняков. – М.: Норма, 2003. – 816 с.
19. Махашев Р.Ю. Активное избирательное право: понятие и содержание / Р.Ю. Махашев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 7. – С. 21–25.
20. Волченко В.Н. К вопросу о защите избирательных прав / В.Н. Волченко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 3 (9). – С. 100–104.
21. Овчинников В.А. Юридическая ответственность в системах «традиционного» и «электронного» голосования / В.А. Овчинников, Я.В. Антонов // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 57–59.
22. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / А.А. Вешняков, Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. – М.: Норма, 2003. – 816 с.
23. Князев С. Д. Российское избирательное право / С.Д. Князев. – Владивосток: ДВГУ, 2001. – 344 с.
24. Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе / В.В. Игнатенко. – Иркутск: Типография «На Чехова», 2003. – 186 с.
25. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / М.С. Матейкович. – Тюмень, 2003. – 452 с.
26. Бровченко В. Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В.Н. Бровченко. – М., 2005. – 195 с.
27. Масловская М.В. Ответственность в российском избирательном праве / М.В. Масловская, Е.А. Морозова // Огарёв-Online. – 2016. – № 8 (73). – С. 10.
28. Мугинова З.Р. К вопросу о юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства / З.Р. Мугинова // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2014. – № 3. – С. 50–53.

## REFERENCES

1. Alekseev S.S. *General theory of socialist law: Rules of law and legal relations*. Sverdlovsk, Sredne-Uralskoe Publ., 1964. 226 p. (In Russ.).
2. Samoshenko I.S. *Responsibility in Soviet law*. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ., 1971. 240 p. (In Russ.).
3. Avakyan S.A. State-legal responsibility. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo = Soviet state and law*, 1975, no. 10, pp. 16–24. (In Russ.).
4. Bratus S.N. *Legal responsibility and legality (essay of the theory)*. Moscow, Gorodets Publ., 2001. 208 p. (In Russ.).
5. Ioffe O.S., Shargorodskii M.D. *Issues of the theory of law*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 381 p. (In Russ.).
6. Denisov Yu.A. *General theory of offense and responsibility*. Leningrad, Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta Publ., 1983. 141 p. (In Russ.).
7. Yachmenev Yu.V. Legal responsibility: concept, types and features. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2012, no. 2, pp. 66–74. (In Russ.).

8. Yachmenev Yu.V. Legal responsibility and its types in modern educational literature: critical analysis. *Pravovedenie*, 2001, no. 1, pp. 247–249. (In Russ.).
9. Perevalov V.D. *Theory of state and law*. Moscow, Norma Publ., 2005. 496 p. (In Russ.).
10. Vengerov A.B. *Theory of state and law*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2009. 528 p. (In Russ.).
11. Kuznetsov S.V., Chernyavskiy A.G. *Legal responsibility*. Moscow, Yunity-Dana Publ., 2012. 335 p. (In Russ.).
12. Rassolov M.M. *Theory of state and law*. Moscow, Yurayt Publ., 2010. 575 p. (In Russ.).
13. Serkov P.P. About the concept of legal responsibility. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2010, no. 8, pp. 42–49. (In Russ.).
14. Kim A.I. *Soviet electoral law. Questions of the theory, electoral legislation and practice of its enforcement*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1965. 210 p. (In Russ.).
15. Knyazev S.D. *Electoral law in the legal system of the Russian Federation (problems of theory and practice)*. Doct. Diss. Vladivostok, 1999. 393 p. (In Russ.).
16. Lebedev V.A. *Constitutional and legal protection and defense of human and civil rights and freedoms in Russia*. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta Publ., 2005. 272 p. (In Russ.).
17. Zinoviev A.V., Polyashova I.S. *Election system of Russia: theory, practice and prospects*. Saint Petersburg, Yuridicheskii tsentr Publ., 2003. 359 p. (In Russ.).
18. Veshnyakov A.A. *Electoral law and the electoral process in the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., 2003. 816 p. (In Russ.).
19. Mahashev R.Yu. Active electoral law: concept and content. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Chelyabinsk State University*, 2007, no. 7, pp. 21–25. (In Russ.).
20. Volchenko V.N. On the issue of protection of electoral rights. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: household and economy; entrepreneurship; law and management*, 2011, no. 12, pp. 100–104. (In Russ.).
21. Ovchinnikov V.A., Antonov Y.V. Legal responsibility in the systems of "traditional" and "electronic" voting. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2013, no. 4, pp. 57–59. (In Russ.).
22. Veshnyakov A.A., Vedenev Y.A., Lysenko V.I. *Electoral law and the electoral process in the Russian Federation*. Moscow: Norma Publ., 2003. 816 p. (In Russ.).
23. Knyazev S.D. *Russian electoral law*. Vladivostok, DVGU Publ., 2001. 344 p. (In Russ.).
24. Ignatenko V.V. *Offenses and legal responsibility in the electoral process*. Irkutsk, Tipografiya «Na Chekhova» Publ., 2003. 186 p. (In Russ.).
25. Mateikovich M.S. *Protection of electoral rights of citizens in the Russian Federation: problems of theory and practice*. Doct. Diss. Tyumen, 2003. 452 p. (In Russ.).
26. Brovchenko V.N. *Legal responsibility in the electoral law of the Russian Federation*. Cand. Diss. Moscow, 2005. 195 p. (In Russ.).
27. Maslovskaya M.V., Morozova, E.A. Responsibility in the Russian electoral law. *Ogarev-Online*, 2016, no. 8, p. 10. (In Russ.).
28. Muginova Z.R. On the issue of legal liability for violations of electoral legislation. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2014, no. 3, pp. 50–53.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Дёмин Андрей Павлович** – кандидат юридических наук, декан факультета дополнительного образования  
Северный институт (филиал) ВГУЮ  
(РПА Минюста России)  
185034, Россия, г. Петрозаводск, ул. Онежской флотилии, 51  
e-mail: demin.mail@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 8954-0343; AuthorID: 309759

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Andrey P. Demin** – PhD in Law, Dean, Faculty of Additional Education  
Northern Institute (branch) of The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)  
51, Onezhskoy flotilii ul., Petrozavodsk, 185034, Russia  
e-mail: demin.mail@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 8954-0343; AuthorID: 309759

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Дёмин А.П. Классификация основных видов юридической ответственности в избирательном процессе / А.П. Дёмин // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 49–57. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).49-57.

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Demin A.P. Classification of the basic kinds of legal responsibility in electoral process. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 49–57. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).49-57. (In Russ.).

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ НОРМЫ КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКОГО ТИПА

**И.А. Третьяк**

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

### **Информация о статье**

Дата поступления –

10 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

Представлен новый подход к пониманию конфликтологической сущности конституционных и муниципальных правовых норм, позволяющий изучать их в контексте теории конституционной конфликтологии и классифицировать в зависимости от содержания на нормы, которые порождают конституционно-правовые конфликты, и нормы, которые устанавливают способы и принципы разрешения конституционно-правового конфликта.

### **Ключевые слова**

Норма права, конституционно-правовой конфликт, конфликтология, классификация, конфликтоген, разрешение конфликтов

## THE CONFLICT INITIATION AND RESOLUTION RULES IN CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

**Irina A. Tretyak**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2020 March 10

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

The subject. The article is devoted to analysis and classification of different constitutional and municipal legal rules that may cause and resolve the constitutional conflicts.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that there is a set of constitutional and municipal legal rules with common conflict initiation nature as well as with common conflict resolution nature.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) and legal interpretation of Russian Constitution and laws.

The main results, scope of their application.

### **Keywords**

Legal norm, constitutional conflict, conflictology, classification, cause of conflict, conflict resolution

There is a whole set of legal norms in constitutional and municipal law, that focus on the conflict component due to the conflict nature of the constitutional act itself as the basic law of the country. They need to be studied and classified due to the different content and legal nature of these rules. The author attempts to research the constitutional and municipal legal norms that may cause and resolve the constitutional conflicts, offers their classification on certain grounds, analyzes scientific researches on this topic. Constitutional and municipal legal rules that may cause and resolve the constitutional conflicts can be classified for two types depending on their content: rules generating constitutional conflicts and rules that establish methods and principles for resolving constitutional conflicts.

Conclusion. The constitutional and legal rules that give rise to constitutional and legal conflicts include the norms of constitutional law that enshrine constitutional values that are in a state of real or imaginary competition.

The norms that establish ways to resolve a constitutional and legal conflict include: 1) collision rules of constitutional and municipal law – rules determining which legal regulation should be applied to the relevant conflict legal relationship. They have a reference character and are applied only together with substantive legal norms that resolve the issue; 2) constitutional and municipal regulations governing the methods and principles for the resolution of constitutional conflicts.

## 1. Введение

Конституционное и муниципальное право, как и любая отрасль, представляет собой систему юридических норм, регулирующих определенные общественные отношения. Содержание норм формируется под воздействием предмета регулирования. Соответственно, общественные отношения конфликтного типа регулируются соответствующими правовыми нормами, которые:

- заключают в себе причину возникновения конституционно-правового конфликта и являются конфликтогенами<sup>1</sup>;
- устанавливают способы разрешения конституционно-правового конфликта.

Данные конституционные и, в определенных случаях, муниципальные нормы права относятся к различным классификациям, являются как регулятивными, так и охранительными нормами, но объединяет их в некое множество определенная конфликтологическая сущность, определяемая как способность конституционно-правовых и муниципально-правовых норм:

- порождать конституционно-правовой конфликт;
- регулировать конституционно-правовой конфликт;
- устанавливать способы разрешения конституционно-правового конфликта.

Таким образом, определение данных норм в качестве конституционных и муниципальных норм конфликтологического типа преследует цель обособить группу связанных конфликтологической сущностью норм права для изучения их в системном единстве причин и следствий в рамках конституционной конфликтологии [1, с. 46].

До этого в науке конституционного права исследования были посвящены отдельно либо конкуренции, коллизионности норм конституционного права, порождающей негативные правовые последствия, либо правовому статусу акторов конституционно-правового конфликта, либо процедурно-процессуальной форме разрешения конституционно-правовых споров и т. д.

В системной взаимосвязи юридические причины конфликта в конституционном праве, способы его разрешения и юридические формы, опосредующие конституционно-правовой конфликт, не рассматривались.

При этом справедливо замечание А.В. Семёнова, что конституционные установления отражают исторические реалии политико-правовой действительности, объективируют через свое содержание динамику общественных отношений [2 с. 4]. Ранее психологией и социологией был сформулирован тезис о невозможности бесконфликтного состояния общества.

В этой связи нормы о причинах возникновения конфликтов, способах их разрешения не могли не найти отражение в праве как одном из важнейших социальных регуляторов. С учетом того, что нормы конституционного права представляют собой не только продукт мировоззрения, но также средство закрепления идеологии, следовательно, в нормах конституционного и частично муниципального права конфликтологического типа закрепляется, в том числе избранная государством идеология управления юридическими конфликтами и их разрешения в сфере публичной власти. Именно характеристики такой идеологической модели дают представление об эффективности правового регулирования юридических конфликтов в его социальном контексте.

## 2. Конституционно-правовые нормы, порождающие конституционно-правовые конфликты

Наиболее распространенной причиной появления конституционно-правовых конфликтов в виде конституционно-правовых споров является конкуренция конституционных ценностей, закреплённых соответствующими нормами конституционного права.

При этом не любое противоречие конституционных норм друг другу способно породить конституционно-правовой конфликт, а лишь такое противоречие, которое так или иначе затрагивает существо конституционной ценности как определенного нематериального блага, выступающего объектом конституционно-правового конфликта.

«Конкуренция (от лат. «конкурро» – сталкиваться) означает состязательность, соперничество конституционных прав и свобод, конституционных ценностей. Конкуренция возможна как в рамках одного права, свободы (конституционной ценности), так и между равно защищаемыми различными конституционно значимыми ценностями» [3, с. 56].

Как отмечает С.В. Нарутто, «конкуренция прав приводит к конфликтам, поэтому Конституционному Суду РФ приходится преодолевать эти конфликты,

<sup>1</sup> Дословный перевод слова «конфликтген» — «рождающий конфликты». Конфликтгеном может являться любое явление

действительности, могущие привести к возникновению конфликтной ситуации и перерастанию ее в конфликт.

осуществлять поиск баланса между конституционными ценностями... Конкуренция в рамках одного конституционного права может возникать в результате некачественных правовых норм, а также неправильного произвольного толкования содержания конкретного конституционного права, несоблюдения баланса между различными наполняющими и конкретизирующими его правами, которыми обладают обе стороны правоотношения» [3, с. 56].

С этим согласен и Д.С. Миц, который в своей диссертации указывает, что в проектировании конституционно-правовых средств противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй одной из сложнейших задач становится разрешение коллизий между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями через достижение баланса интересов государства, общества и личности. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ современного конституционного развития, нарушение оптимального баланса или абсолютизация отдельных конституционно-правовых ценностей – это основная причина воспроизводства различных конфликтов [4 с. 8].

Под конституционными ценностями чаще всего понимают приоритетные блага, особо защищаемые коллективные цели (идеи, идеалы, принципы), воплощенные в различных юридических формах (нормах-принципах, правах и свободах, иных нормах наиболее общего характера), закрепленные в Конституции и выводимые из ее содержания путем официального толкования [5 с. 8; 6 с. 11; 7 с. 8].

И.А. Карасева предлагает понимать под конкуренцией конституционных ценностей их столкновение, которое проявляется в рамках конкретного правоотношения и может быть разрешено рациональным путем при помощи правовых средств [5 с. 12]. Также указанный автор предлагает, на наш взгляд, удачную классификацию конкуренции конституционных ценностей, по такому критерию как в причины, её порождающие:

1) мнимая конкуренция, возникающая в силу недобросовестного использования права (злоупотребления правом) или пробела в праве,

2) действительная конкуренция, являющаяся следствием конфликта интересов различных субъектов правоотношений, действующих добросовестно [8].

Необходимо отметить, что И.А. Карасева пишет также о «конflikте конституционных ценностей, норм» [9]. Представляется, что более подходящей категорией все-таки будет являться конкуренция

конституционных ценностей, а то время как конституционно-правовым конфликтом будет выступать правоотношение, в которое вступят субъекты конституционного права, руководствующиеся конкурирующими конституционными ценностями. Поскольку конституционно-правовой конфликт всегда есть явление социальной (реальной) действительности, в то время как «конфликт» конституционных ценностей вне правоотношения таким явлением социального бытия не является и отражен исключительно «на бумаге».

Конкуренция конституционных ценностей порождает достаточно сложные конституционно-правовые конфликты, выражающиеся, как правило, в форме конституционно-правовых споров, поскольку невозможно составить полный и исчерпывающий список всех конституционных ценностей по иерархическому принципу.

### **3. Нормы, регулирующие разрешение конституционно-правовых конфликтов**

В механизме правового регулирования указанные нормы преследуют особую цель – разрешить конституционно-правовой конфликт, в состоянии которого находятся субъекты правоотношений.

В силу особой цели условно данные нормы конституционного и муниципального права:

- сами по себе содержат правило разрешения конституционно-правового конфликта, либо закрепляют конкретный способ его разрешения (например, регламентируют применение мер конституционно-правового принуждения);

- устанавливают принципы разрешения конституционно-правового конфликта.

Представляется, что в правовом государстве именно норма права, являясь общеобязательным, формально определенным правилом поведения, является той самой условной «нейтральной стороной», которая обязывает сторон правоотношения, обладающую каждым своим интересом, в силу государственного принуждения, как явного, так и потенциального, разрешить конституционно-правовой конфликт.

В качестве научной гипотезы предлагаем отнести к нормам, регулирующим разрешение конституционно-правовых конфликтов, правовые регуляторы двух типов:

- коллизионные нормы конституционного и муниципального права;

- конституционные и муниципальные нормы, регулирующие способы разрешения конституционно-правовых конфликтов.

### **3.1. Коллизионные нормы конституционного и муниципального права**

Конституционной нормой конфликтологического типа выступает коллизионная конституционно-правовая норма, которая содержит в себе способ разрешения юридической коллизии в конституционном и муниципальном праве.

Как отмечает Н.Е. Таева, особой разновидностью конституционно-правовых норм являются коллизионные нормы, которые содержатся как в Конституции Российской Федерации, так и в других конституционно-правовых актах. Коллизионные нормы в конституционном праве служат разрешению столкновений, возникающих между нормативно-правовыми предписаниями. В целом это один из способов разрешения коллизий в данной отрасли права [10].

Наименование коллизионной нормы происходит от латинского «collisia; collision» и буквально означает «конфликт, столкновение» [11, с. 169]. Как отмечает М.А. Занина, анализ научных трудов российских ученых показывает, что единого подхода к понятию «коллизии норм права» не существует [12, с.10].

Н.Г. Александров понимает коллизию как существование «по одному и тому же вопросу» нескольких норм, «расходящихся по содержанию друг с другом» [13, с.3].

Ю.А. Тихомиров отмечает, что к такого рода коллизионным нормам в конституционном праве относятся нормы, устанавливающие приоритет Конституции Российской Федерации перед другими нормативно-правовыми актами, устанавливающие приоритет норм международных договоров; нормы ст. 76 Конституции Российской Федерации, в которых идет речь о соотношении законов по юридической силе [14, с. 50–51].

Вместе с тем коллизионные нормы в конституционном праве достаточно редко выступают самостоятельным предметом исследования.

Одно из немногих определений коллизионными конституционно-правовыми нормами дает Н.Е. Таева и предлагает понимать под ними нормы, направленные на устранение коллизий, возникающих между конституционно-правовыми предписаниями, а также нормы, закрепляющие юридические механизмы разрешения противоречий между субъектами конституционно-правовых отношений и выполняющие функцию обеспечения единства и непротиворечивости системы правового регулирования, придающие ей стабильность [15, с. 233].

Также указанный автор предлагает следующую, на наш взгляд, весьма удачную классификацию

коллизионных конституционно-правовых норм, позволяющую отразить их во всем многообразии:

1. В зависимости от уровня правового регулирования:

- конституционно-правовые коллизионные нормы федерального уровня;
- коллизионные нормы уровня субъектов Российской Федерации;
- коллизионные нормы, содержащиеся в муниципально-правовых актах.

2. В зависимости от видов коллизий:

- темпоральные коллизионные конституционно-правовые нормы;
- пространственные коллизионные конституционно-правовые нормы.

3. Иерархические коллизионные конституционно-правовые нормы:

- нормы, разрешающие противоречия между Конституцией РФ и всеми иными нормативными правовыми актами;
- нормы, разрешающие противоречия между законами; между законами и подзаконными актами; между подзаконными актами;
- нормы, разрешающие противоречия между национальным и международным правом.

4. Компетенционные коллизионные нормы. Это нормы, строго устанавливающие уполномоченный орган, который может осуществлять правовое регулирование конкретного вопроса на подзаконном уровне.

5. По сфере применения:

- общие конституционно-правовые коллизионные нормы;
- специальные конституционно-правовые коллизионные нормы [15, с. 233–234].

Вместе с тем нельзя согласиться с широким подходом к коллизионным нормам в конституционном праве, отраженным в докторской диссертации Н.Е. Таевой, в рамках которого к коллизионным конституционно-правовым нормам отнесены как коллизионные нормы-предписания (в традиционном понимании коллизионных норм как отсылочных и бланкетных по своему содержанию, устанавливающих правило, которое следует применять), так и коллизионные нормы-механизмы, которыми устанавливаются механизмы разрешения противоречий, возникающих между любыми конституционно-правовыми явлениями. Так, по мнению Н.Е. Таевой, к коллизионным нормам-предписаниям следует относить правила, устанавливающие механизм разрешения противоречий в федеративных отношениях,

механизм разрешения противоречий между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания РФ [15, с. 230–231].

Также широкого подхода к определению коллизионных конституционных норм придерживается В.С. Жеребин, который полагает, что ограниченное, суженное понимание коллизионного права и соответствующих норм перестало соответствовать действительным реалиям развития российского общества, в то время как Конституция РФ легализует возможность возникновения противоречий и споров между законодательной и исполнительной властью, также коллизий между различными субъектами нашего государства [16, с. 17].

Вместе с тем при таком подходе конституционно-правовые нормы, которые устанавливают меры конституционно-правового предупреждения, также признаются коллизионными, хотя конституционно-правовой конфликт как столкновение, «коллизия» интересов как явление правовой действительности еще не возник при их применении. С учетом такого подхода конституционный судебный процесс также будет представлять собой институт коллизионного права.

Представляется, что в данном случае нарушаются логические связи общетеоретической категории коллизионной нормы как родовой для конституционно-правовых коллизионных норм. По нашему мнению, даже определенная специфика конституционного права как отрасли не может оправдать того обстоятельства, что в его рамках содержание коллизионных норм будет гораздо шире по объему, чем, например, в международном частном праве – отрасли права, из которой данная правовая категория была рецепирована специальными юридическими науками.

Подобное смешение сущностей производно от семантической близости категорий «конфликт» и «коллизия». Однако необходимо различать указанные понятия и под коллизионной конституционной и муниципальной нормой понимать исключительно норму конституционного или муниципального права, определяющую, какое нормативно-правовое регулирование должно быть применено к соответствующему конфликтному правоотношению, имеющую отсылочный характер, руководствоваться которой возможно только вместе с материально-правовыми нормами, решающими вопрос по существу, к которым она отсылает.

Но вместе с тем необходимо поддержать вышеуказанных авторов в том, что конституционные и

муниципальные нормы, содержащие механизм разрешения конфликтов между субъектами конституционного и муниципального права, должны быть предметом пристального изучения конституционалистов в системном единстве с коллизионными нормами конституционного права, но в «узком» понимании последних.

В связи с чем во избежание необоснованного расширения правовых сущностей, предлагается все-таки говорить об отдельной категории конституционных и муниципальных норм, регулирующих способы разрешения конституционно-правовых конфликтов, но не являющихся коллизионными конституционно-правовыми нормами.

Для демонстрации множественности коллизионных конституционно- и муниципально-правовых норм приведем ряд их примеров:

1) согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора;

2) согласно пункту 2 Раздела второго Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации;

5) в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» также содержатся коллизионные нормы, согласно которым субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Если орган государственной власти субъекта Российской Федерации полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции Российской Федерации, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции Российской Федерации разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, принятие законов и иных нормативных правовых ак-

тов субъекта Российской Федерации, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, не допускается (часть 3 статьи 3). Коллизионная норма в данном случае устанавливает приоритет федерального правового регулирования по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов в период спора о компетенции или о конституционности федерального правового регулирования;

6) согласно части 4 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в случае, если в соответствии с федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти переходят к органам местного самоуправления, правовые акты органов исполнительной власти РСФСР, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, правовые акты краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов или их исполнительных комитетов, краевых, областных, городских (городов федерального значения) администраций, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия по принятию которых перешли к органам местного самоуправления, действуют в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, до принятия органами местного самоуправления и вступления в силу муниципальных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения. Со дня вступления в силу муниципальных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, ранее принятые правовые акты органов исполнительной власти РСФСР, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, правовые акты краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов или их исполнительных комитетов, краевых, областных, городских (городов федерального значения) администраций, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которыми урегулированы такие правоотношения, не применяются;

7) часть 9 статьи 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает, что до приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ указанные акты действуют в части, ему не противоречащей.

### **3.2. Конституционные и муниципальные нормы, регулирующие способы разрешения конституционно-правовых конфликтов**

Указанным нормам также свойственна конфликтологическая сущность, поскольку они непосредственно закрепляют способы разрешения конституционно-правовых конфликтов.

При этом их отличие от коллизионных норм конституционного и муниципального права состоит в том, что конституционные и муниципальные нормы, регулирующие способы разрешения конституционно-правовых конфликтов, применяются прямо и непосредственно акторами конституционно-правового конфликта либо участниками соответствующего конституционного правоотношения в ходе правоприменения.

В зависимости от предусмотренного способа разрешения конституционно-правовых конфликтов, конституционные и муниципальные нормы конфликтного типа могут быть сгруппированы следующим образом:

- нормы, регламентирующие механизм сдержек и противовесов как способ разрешения конституционно-правовых конфликтов;
- нормы, устанавливающие меры конституционно-правового принуждения;
- нормы, регламентирующие механизмы координации в российском конституционном и муниципальном праве;

Приведем ряд примеров соответствующих конституционных и муниципальных правовых норм конфликтного типа.

1) нормы, регламентирующие механизм сдержек и противовесов как способ разрешения конституционно-правовых конфликтов:

– в статье 10 Конституции Российской Федерации закрепляется основополагающий принцип разделения властей. Конфликтный тип данной нормы проявляется в том, что она изначально предполагает разделение и противопоставление, а не разделение и рациональное взаимодействие разных ветвей государственной власти. В то же время вторая часть указанной нормы содержит правило разрешения конфликтов, при которых одна ветвь власти будет пытаться присвоить себе полномочия другой: «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». С одной стороны, это и норма-гарантия независимости и самостоятельности ветвей власти, но с другой стороны, это «спящий» механизм разрешения конфликтов, призванный вернуть ветви власти, вторгающиеся в не принадлежащие им

сферы ведения, в состояние равновесия и самостоятельности. В настоящее время споры о компетенции органов государственной власти, произрастающие из принципа разделения властей, представляют собой одну из многочисленных разновидностей конституционно-правовых конфликтов, которые возникают из-за различия интересов, целей, экономических возможностей властных структур;

2) нормы, устанавливающие меры конституционно-правового принуждения:

– в соответствии с частью 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом, что является мерой конституционно-правового пресечения;

– в соответствии со статьёй 88 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, что является мерой конституционно-правового пресечения;

3) нормы, регламентирующие механизмы координации в российском конституционном и муниципальном праве:

– в соответствии с частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

– в соответствии с частью 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации в случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой, что призвано разрешить конституционно-правовой конфликт, в котором ока-

зались палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

#### **4. Заключение**

По результатам рассмотрения конституционных и муниципальных норм конфликтологического типа необходимо прийти к следующим выводам.

1. В конституционном и муниципальном праве присутствуют нормы, в которых сосредоточен конфликтологический компонент, что обусловлено, в первую очередь, конфликтологической сущностью самого конституционного акта – основного закона страны.

В связи с чем отдельные нормы конституционного и муниципального права обладают ярко выраженной конфликтологической сущностью и входят в объект изучения конституционной конфликтологии, поскольку:

– включают в себе причину возникновения конституционно-правового конфликта;

– устанавливают способы и принципы разрешения конституционно-правового конфликта.

2. Конституционные и муниципальные нормы конфликтологического типа в зависимости от их содержания могут быть классифицированы на две большие группы:

– конституционно-правовые нормы, которые порождают конституционно-правовые конфликты;

– конституционные и муниципальные нормы, которые устанавливают способы и принципы разрешения конституционно-правового конфликта.

3. К конституционно-правовым нормам, которые порождают конституционно-правовые конфликты, относятся нормы конституционного права, закрепляющие конституционные ценности, находящиеся в состоянии конкуренции, реальной или мнимой.

4. К нормам, устанавливающим способы разрешения конституционно-правового конфликта, относятся:

1) коллизионные нормы конституционного и муниципального права. При этом под коллизионной конституционной и муниципальной нормой необходимо понимать соответственно норму конституционного или муниципального права, определяющую, какое нормативно-правовое регулирование должно быть применено к соответствующему конфликтному правоотношению, имеющую отсылочный характер, руководствоваться которой возможно только вместе с материально-правовыми нормами, решающими вопрос по существу, к которым она отсылает;

2) конституционные и муниципальные нормы, регулирующие способы и принципы разрешения

конституционно-правовых конфликтов, которые в зависимости от предусмотренного ими способа разрешения конфликта могут быть сгруппированы следующим образом:

– нормы, регламентирующие механизм сдержек и противовесов как способ разрешения конституционно-правовых конфликтов;

– нормы, устанавливающие меры конституционно-правового принуждения;

– нормы, регламентирующие механизмы координации в российском конституционном и муниципальном праве.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Третьяк И.А. Конституционная конфликтология в системе конституционно-правовой науки / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 44–52. – DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).44-52.
2. Семенов А.В. Нормы российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Семенов. – Саратов, 2011. – 22 с.
3. Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 56–64.
4. Миц Д.С. Конституционно-правовые ценности и механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Миц. – М., 2016. – 32 с.
5. Карасева И.А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционных Судов зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Карасева. – М., 2014. – 30 с.
6. Рудт Ю.А. Баланс конституционных ценностей в доктрине конституционного права и практике органов конституционной юстиции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Рудт. – Омск, 2019. – 33 с.
7. Ключко Е.И. Конституционные ценности в доктрине конституционного права и практике конституционной юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.И. Ключко. – М., 2018. – 15 с.
8. Карасева И.А. Злоупотребление правом как одна из причин мнимой конкуренции конституционных ценностей / И.А. Карасева // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 9–13.
9. Карасева И.А. Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств / И.А. Карасева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 4. – С. 75–85.
10. Таева Н.Е. Коллизионные нормы в конституционном праве России / Н.Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 20–24.
11. Ануфриева Л.П. Международное частное право / Л.П. Ануфриева. – М.: БЕК, 2000. – Т. 1. – 288 с.
12. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): монография / М.А. Занина. – М.: РАП, 2009. – 134 с.
13. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 176 с.
14. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000. – 394 с.
15. Таева Н.Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Е. Таева. – М., 2019. – 549 с.
16. Правовая конфликтология: метод. разработка для студентов очного и заочного отделения / сост. В.С. Жеребин, О.В. Богатова. – Владимир: Владим. гос. ун-т., 2005. – 68 с.

### REFERENCES

1. Tretyak I.A. The constitutional conflictology in the system of constitutional science. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 44-52. DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).44-52. (In Russ.).
2. Semenov A.V. *Norms of the Russian constitutional law*. Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2011. 22 p. (In Russ.).

3. Narutto S.V. Competition of constitutional rights and freedoms of the person in interpretations of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2010, no. 2, P. 56-64. (In Russ.).
4. Mits D.S. *Constitutional and legal values and mechanisms in the sphere of counteraction to illegal encroachments on the constitutional system (comparative legal research)*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2016. 32 p. (In Russ.).
5. Karaseva I.A. *Competition of constitutional values in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and Constitutional Courts of foreign countries*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2014. 30 p. (In Russ.).
6. Rudt Yu.A. *Balance of constitutional values in the doctrine of constitutional law and practice of constitutional justice bodies of the Russian Federation*. Cand. Diss. Thesis. Omsk, 2019. 33 p. (In Russ.).
7. Klochko E.I. *Constitutional values in the doctrine of constitutional law and practice of constitutional justice*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2018. 15 p. (In Russ.).
8. Karaseva I.A. Abuse of law as one of the reasons for the imaginary competition of constitutional values. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2013, no. 7, pp. 9–13. (In Russ.).
9. Karaseva I. A. Competition of constitutional values in law enforcement practice of Russia and foreign States. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2014, no. 4, pp. 75-85. (In Russ.).
10. Taeva N.E. Conflict norms in the Russian constitutional law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2007, no. 15, pp. 20-24. (In Russ.).
11. Anufrieva L.P. *International private law. Vol. 1*. Moscow, BEK Publ., 2000, 288 p. (In Russ.).
12. Zanina M.A. *Conflicts of law of equal legal force (concept, causes, types)*. Moscow, RAP Publ., 2009, 134 p. (In Russ.).
13. Alexandrov N.G. *Legality and legal relations in Soviet society*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1955. 176 p. (In Russ.).
14. Tikhomirov Yu.A. *Conflict of laws*. Moscow, Tikhomirov M.Yu. Publ., 2000. 394 p. (In Russ.).
15. Taeva N.E. *Norms of constitutional law in the system of legal regulation of the Russian Federation*. Doct. Diss. Moscow, 2019. 549 p. (In Russ.).
16. Zherebin V.S., Bogatova O.V. *Legal conflictology*. Vladimir, Publishing House of Vladimir State University, 2005. 68 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Третьяк Ирина Александровна** – 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: irina.delo@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 3455-2600; AuthorID: 762457

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Irina A. Tretyak** – PhD in Law, Senior 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. Конституционные и муниципальные нормы конфликтологического типа / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 58–66. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).58-66.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tretyak I.A. The conflict initiation and resolution rules in constitutional and municipal law. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 58–66. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).58-66. (In Russ.).

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВЫДЕЛЕНИЯ НОВЫХ ВИДОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ****А.К. Рожкова, И.В. Кочеткова***Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

25 января 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

**Ключевые слова**

Безопасность, национальная  
безопасность, Стратегия  
национальной безопасности,  
типология, виды национальной  
безопасности, духовная  
безопасность, культурная  
безопасность

Осмысливается проблема выделения новых видов национальной безопасности в нормативных правовых актах России, проанализирована Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. Сделана попытка объяснить многообразие видов безопасности, существующих в современной научной литературе. Подчёркивается необходимость классификации видов национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности. Перечислены основные существующие в науке классификации видов национальной безопасности. Сделан вывод о недопустимости отождествлять вид безопасности и вид национальной безопасности. Делается акцент на возможности появления новых видов национальной безопасности Российской Федерации, не предусмотренных документами стратегического планирования. Предлагается выделить в качестве самостоятельных видов национальной безопасности Российской Федерации культурной и духовной безопасности.

**THE LEGAL ISSUES OF THE SUBSTANTIATION OF NEW TYPES OF NATIONAL SECURITY****Anna K. Rozhkova, Irena V. Kochetkova***Baikal State University, Irkutsk, Russia***Article info**

Received –

2020 January 25

Accepted –

2020 April 15

Available online –

2020 July 03

**Keywords**

Security, national security,  
National security strategy,  
typology, types of national  
security, moral security, cultural  
security

The subject of the article is the typology of national security, and controversial issues of the selection.

The purpose of the article is to identify causes of a large number of security's forms both in theory and in practice, also to analyze acts in this sphere.

The methodology of the article includes analysis, synthesis, formal-legal and comparative-legal methods.

The main results of the research. The author focuses on the problem of types of national security. The author investigates the national security and methodological, theoretical and legal aspects of the classification of national security's forms. The reason for the diversity of types of national security should also be recognized as the lack of a clear classification of them. Author investigates the mechanism for detaching forms of national security in acts of the Russian Federation in the field of security and suggests that new forms of nation security (moral security and culture security) should appear in base document of strategic planning of the national security. Moral security includes cultural, ideological, informational, psychological, scientific, educational, and religious security. Cultural security in its most general form is the stable existence of culture, the protection of this sphere from internal and external threats, for example, such as the emasculation of spiritual and moral values and globalization.

Conclusions. The identification of new types of national security is an objective process due to the very versatility of such a phenomenon as national security. At the same time, it should be recognized that the sphere of spirit and morality in the context of spiritual security does not belong to the legal science, but rather to the field of philosophy and religion. In this regard, their inclusion, even as an adjective, in the text of the strategic planning document raises doubts, so the use of the phrase "moral security" in legal acts in the near future, in our opinion, can hardly be expected.

## 1. Введение

Термин безопасность сегодня употребляется очень часто, в разных значениях и контекстах. В правовом регулировании России можно выделить больше тысячи нормативно-правовых актов так или иначе, затрагивающих сферу безопасности.

Исследователи выделяют множество видов национальной безопасности: от традиционных как, например, военная или государственная, до весьма экзотических – сетевая и электромагнитная, наркотическая и продовольственная, технологическая и интеллектуальная. Зачастую это обусловлено тем, что безопасность вообще является многогранным феноменом правовой реальности. Проблемой выделения видов национальной безопасности, разработкой классификаций занимались такие исследователи как А.А. Прохожев, М.Ю. Зеленков, Н.Г. Кутын, С.В. Хмелевский, А.В. Шободоева и другие. Изучение новых видов безопасности в теории, на наш взгляд, относится к числу актуальных вопросов, имеющих не только доктринальное, но и практическое значение.

## 2. Виды национальной безопасности по Стратегии национальной безопасности

На данный момент законодатель в п. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия) выделяет 9 видов национальной безопасности. Очевидно, что родовым понятием для любого из указанных видов будет выступать «национальная безопасность», хотя и данный термин следует признать новым.

Легальная дефиниция «национальной безопасности» впервые была дана в 2000 году в Концепции национальной безопасности. Вместе с тем, уже в Законе «О безопасности» 1992 года была предпринята первая попытка выделения видов безопасности, причем просто «безопасности», а не «национальной безопасности». В ст. 13 утратившего силу Закона «О безопасности» упоминалось о существовании государственной, экономической, оборонной, общественной, информационной, экологической и иных видов безопасности. Данная оговорка «и иные виды безопасности», на наш взгляд, породила такое изобилие точек зрения о других, не указанных в Законе видах безопасности.

Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности», принятый 28 декабря 2010 года, пришедший на смену Закону 1992 года, проблему закрепления конкретных видов национальной безопасности не решил. Так, согласно ст. 1 «настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности гос-

ударства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации», что и обусловило появление в юридической науке после 2010 года все новых и новых видов безопасности в целом, и национальной, в частности. По мнению Г.А. Атаманова в теории их выделяют порядка сорока [1].

Такое противоречивое положение существовало до декабря 2015 года. В новой Стратегии, утвержденной указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, четко выделили следующие виды национальной безопасности: «государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности». О военной безопасности упоминается в п. 33 Стратегии. Этот перечень является закрытым, так как не предполагает оборота «и другие», «и так далее», «и прочие». Вместе с тем, сам законодатель продолжает выделять новые виды безопасности, такие как: промышленная, демографическая, радиационная, к примеру, легальная дефиниция последней дана в Федеральном законе «О радиационной безопасности населения Российской Федерации». К слову, словосочетание «продовольственная безопасность» встречается в п. 23 указанной нами Стратегии. Очевидно, что новые виды безопасности возникают и будут возникать в правовом поле Российской Федерации: меняются общественные отношения, меняется правовая реальность, это процесс следует считать закономерным.

Причиной многообразия видов национальной безопасности следует признать также отсутствие четкой их классификации. Выше было указано, что в п. 6 Стратегии виды национальной безопасности просто перечислены. А.А. Прохожев верно указывает на необходимость проведения любой классификации на основе существенных единых признаков, включающих, в первую очередь, объекты безопасности, характер угроз, сферы жизнедеятельности [2]. Так, в зависимости от объекта, интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, можно выделить такие виды безопасности, как безопасность личности, общества, государства.

Некоторые авторы отстаивают позицию о том, что виды национальной безопасности «представляют собой сложные системные формирования, имеющие внутреннюю структуру» [3, с. 21]. К примеру, в рамках общественной безопасности предлагают выделять в качестве подвидов «криминологическую» [4, с. 50], «демографическую» [5, с. 33], «ми-

грационную» [6, с. 34], «пожарную» [7, с. 102], «продовольственную» [8, с. 165] и другие виды безопасности.

Прикладное применение могла бы получить «классификация видов национальной безопасности по сферам жизнедеятельности» [9, с. 6], в которых могут возникать угрозы национальной безопасности. Например, такие как: военная, информационная, экономическая, экологическая, транспортная, информационная, при этом, указанные виды безопасности могут в дальнейшем делиться на подвиды.

Проанализировав п. 6 Стратегии, создается впечатление, что в данном акте смешаны как минимум две классификации видов национальной безопасности: по объекту и по сфере жизнедеятельности. Примечательно также, что в Стратегии 2015 года к самостоятельным видам национальной безопасности были отнесены энергетическая и транспортная, хотя ранее в документах стратегического планирования они таковыми не признавались, при том, что легальная дефиниция той же «транспортной безопасности»<sup>1</sup> известна с 2007 года.

Таким образом, можно констатировать трудности при обосновании выделения самостоятельного вида не только собственно «безопасности», но и «национальной безопасности».

### 3. Духовная и культурная безопасность

Учитывая формирование различных видов безопасности, хотелось бы указать на необходимость выделения таких видов безопасности как духовная и культурная. На сегодняшний день законодатель не использует эти термины. В п. 76 Стратегии речь идет о том, что выделяется такое направление, как обеспечение национальной безопасности в области культуры.

Вместе с тем, представляется, что сохранение истории, культуры, языка своего народа должно быть одним из приоритетов государственной политики, при этом они не должны просто декларироваться, должны реально обеспечиваться. Справедливым можно признать утверждение А.Ф. Никольского о том, что: «среди многообразия сторон национальной безопасности важная роль принадлежит сохранению самобытности культуры и духовных ценностей народа» [10, с. 18] и возрождения национальной идеи.

В п. 30 Стратегии закреплено, что одним из национальных интересов устойчивого развития на

долгосрочную перспективу является «сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей»<sup>2</sup>, культура также является и стратегическим национальным приоритетом (п. 31). Действительно, «в условиях интенсивно нарастающей глобализации, государство должно обеспечивать не только безопасность своих границ, но и безопасность информационного и культурного пространства» [11, с. 180]. Важно сохранять и транслировать необходимость осознания собственной идентичности, отражающей самобытность русского народа. Данное обстоятельство, в свою очередь, служит основанием выделения дефиниции, которая бы отразила культурную, духовно-нравственную независимость, обособленность. Так в Стратегии 2015 года появляется термин «культурный суверенитет», однако содержание данного термина в правовых актах пока не раскрыто.

Необходимо отметить мнение учёных в области безопасности, к примеру, С.Н. Соколовой, М.Х. Хаджарова, М.М. Шубиной, П.Н. Беспаленко, согласно которому обоснована необходимость не только введения в научный оборот, но и закрепления на законодательном уровне термина «духовная безопасность». М.Ю. Зеленков полагает: «сегодня, когда стираются различия между внутренними и внешними средствами обеспечения национальных интересов и безопасности, когда военная мощь перестала быть абсолютным гарантом полной безопасности, преобладающие тенденции к целостности и взаимозависимости мирового сообщества заставляют общество по-иному взглянуть на проблему обеспечения духовной безопасности Российской Федерации» [12].

Выходом из духовного кризиса, как считает Л.Х. Газгиреева, может стать «многогранная и целенаправленная работа по обеспечению духовной безопасности» [13, с. 14]. К сожалению, автор не предлагает конкретный механизм обеспечения данного вида безопасности, полагая, что «в основе ее лежит борьба с бездуховностью, постоянная работа по утверждению духовности в сознании и поведении человека» [13, с. 14]. По нашему мнению, с таким выводом вряд ли можно согласиться, поскольку авторы полагают, что духовность – это нечто национальное и присущее исключительно приверженцам русской культуры и православной религии, вместе с тем, оче-

<sup>1</sup> О транспортной безопасности: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 837.

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

видно, что и представители других культур, религий, убеждений также обладают высокими нравственными качествами, совестью и чувством долга.

Более конкретные выводы сделаны С.Н. Борисовым и А.М. Дмитраковым. Данный авторский коллектив видит в духовной безопасности «совокупность условий, обеспечивающих сохранность и развитие общества как самостоятельной и самодостаточной духовной общности» [14, с. 44]. Кроме того, они предлагают выделять следующие подвиды духовной безопасности: «культурная, идеологическая, информационная, психологическая, научная, образовательная и религиозная» [14, с. 45]. На наш взгляд, этот подход представляется обоснованным, вместе с тем, в современном правовом регулировании Российской Федерации духовная безопасность не рассматривается как вид национальной безопасности, поэтому выделять ее подвиды преждевременно.

Следует согласиться с П.Н. Беспаленко. Он полагает, что «введение понятия духовная безопасность в научный оборот обусловлено, главным образом, потребностью реформированного российского общества в стабилизации и самосохранении не только в экономико-производственном плане, но и в плане поддержания и развития национальной, культурной, социальной макроидентичности» [15, с. 3]. Справедливо, что именно идентичность народа выступает объектом духовной безопасности.

Вместе с тем, следует признать, что сфера духа и духовности в контексте духовной безопасности относится скорее не к юридической науке, а к области философии и религии. В связи с этим, включение их, даже в качестве прилагательного, в текст документа стратегического планирования, порождает сомнения, поэтому использования в правовых актах словосочетания «духовная безопасность» в ближайшее время, на наш взгляд, вряд ли можно ожидать.

Что касается культурной безопасности, то необходимо заметить, что на сегодняшний день в научной литературе выделяется уже более сотни определений культуры, что также затрудняет формирова-

ние легальной дефиниции и выделение нового вида национальной безопасности. Е.Л. Щукина, в этой связи, полагает, что культурная безопасность становится «одним из важнейших факторов национальной безопасности, поскольку проблемы сохранения и трансляции национальных культурных ценностей в современном глобализирующемся мире приобретают все большую остроту и значимость» [16, с. 346]. Соответственно, сфера культуры подвержена разного рода угрозам и вызовам «со стороны стремительно трансформирующихся культурных моделей поведения и жизнедеятельности в мировом сообществе» [16, с. 349]. Авторы статьи склоняются к тому, что культурная безопасность в самом общем виде, – это стабильное существование культуры, защищенность данной сферы от внутренних и внешних угроз, к примеру, таких как, выхолащивание духовно-нравственных ценностей и глобализация.

#### 4. Выводы

Подводя итог, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что понятие «вид безопасности» по объёму шире, чем «вид национальной безопасности», поскольку безопасность и национальная безопасность соотносятся между собой как род и вид соответственно. Выделение же новых видов национальной безопасности – это объективный процесс, обусловленный самой многогранностью такого явления как национальная безопасность. Не так давно в правовых актах были выделены в качестве самостоятельных видов национальной безопасности транспортная и энергетическая, предполагаем, что в скором времени обособятся продовольственная и демографическая. Так, Президент России в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года подчеркнул первоочередность задач по сохранению населения России. Вероятно, что и проблема безопасности в области культуры направит нормотворчество не только на формулирование нового вида национальной безопасности, но и на создание нового документа стратегического планирования в данной сфере.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманов Г.А. Азбука безопасности. Определения понятий «опасность» и «безопасность» / Г.А. Атаманов // Защита информации. Инсайд. – 2012. – № 5. – С. 8–13.
2. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – М.: РАГС, 2005. – 344 с.
3. Турусов Н.А. Система национальной безопасности России / Н.А. Турусов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД. – 2016. – № 3 (35). – С. 20–25.

4. Савельев А.И. Криминологическая безопасность как вид национальной безопасности / А.И. Савельев // Вестник Омской юридической академии. – 2019. – Т. 16, № 1. – С. 49–54.
5. Карманов М.В. Современные проблемы финансового обеспечения демографической безопасности России / М.В. Карманов, А.В. Коротков // Статистика и экономика. – 2011. – № 4. – С. 33–36.
6. Назаров М.В. Миграционная безопасность: понятие, сущность, принципы / М.В. Назаров // Вестник Московского университета МВД. – 2016. – № 8. – С. 32–36.
7. Карасев А.Т. Пожарная безопасность – вид общественной безопасности России (нормативно-правовой и теоретический аспекты) / А.Т. Карасев, С.В. Макаркин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 3. – С. 102–107.
8. Белхароев Х.У. Роль продовольственной безопасности в общей правовой системе национальной безопасности / Х.У. Белхароев // Бизнес в законе. – 2009. – № 3. – С. 165–167.
9. Шободоева А.В. Теория национальной безопасности Российской Федерации: учебник: в 2 ч. / А.В. Шободоева. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2017. – Ч. 2. – 307 с.
10. Никольский А.Ф. Теория устойчивого развития и вопросы глобальной и национальной безопасности / А.Ф. Никольский. – Иркутск: Сибирская книга, 2012. – 358 с.
11. Рожкова А.К. Культурный суверенитет в контексте обеспечения национальной безопасности / А.К. Рожкова // Материалы Международного Байкальского форума Конференции «Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование»; под ред. Е.Р. Метелевой. – Иркутск: Изд-во БГУ. 2018. – С. 279–282.
12. Зеленков М.Ю. Духовная безопасность Российской Федерации: проблемы и пути решения / М.Ю. Зеленков. – URL: [http://zelenkov.ucoz.ru/publ/dukhovnaja\\_bezopasnost\\_rossijskoj\\_federacii\\_problemy\\_i\\_putiresheniya/1-1-0-2](http://zelenkov.ucoz.ru/publ/dukhovnaja_bezopasnost_rossijskoj_federacii_problemy_i_putiresheniya/1-1-0-2) (дата обращения: 15.01.2020).
13. Газгиреева Л.Х. Экзистенциальные основы духовной безопасности российского общества / Л.Х. Газгиреева, Л.А. Бурняшева // Власть. – 2011. – № 2. – С. 11–15.
14. Борисов С.Н. Духовная безопасность и проблемы безопасности в современном мире / С.Н. Борисов, А.Д. Дмитраков // Наука. Искусство. Культура. – 2018. – № 3. – С. 42–48.
15. Беспаленко П.Н. Духовная безопасность в системе национальной безопасности современной России: проблемы институционализации и модели решения: автореф. дис. ... док. полит. наук / П.Н. Беспаленко. – Ростов н/Д, 2010. – 54 с.
16. Щукина Е.Л. Культурная безопасность современной России как элемент национальной безопасности / Е.Л. Щукина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2015. – № 3. – С. 346–350.

## REFERENCES

1. Atamanov G.A. Security code. Definitions of the concepts "danger" and "security". *Zacita informacii. Inside*, 2012, no. 5, p. 8–13. (In Russ.).
2. Prokhozhev A.A. (ed.). *The general theory of national security. Textbook*. Moscow, RAGS Publ., 2005. 344 p. (In Russ.).
3. Turusov N.A. System of national security of Russia. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD*, 2016, no. 3, pp. 20–25. (In Russ.).
4. Savelyev A.I. Criminological security as a type of national security. *Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii*, 2019, no. 1, pp. 49–54. (In Russ.).
5. Karmanov M.V., Korotkov A.V. Modern problems of financial provision of demographic security in Russia. *Statistika i ekonomika = Statistics and Economics*, 2011, no. 4, pp. 33–36. (In Russ.).
6. Nazarov M.V. Migration security: concept, essence, principles. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD*, 2016, no. 8, pp. 32–36. (In Russ.).
7. Karasev A.T., Makarkin S.V. Fire security – a type of public security in Russia (legal and theoretical aspects). *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*, 2015, no. 3, pp. 102–107. (In Russ.).

8. Belkharoev H.U. The role of food security in the general legal system of national security. *Biznes v zakone*, 2009, no. 3, p. 165–167. (In Russ.).
9. Shobodoeva A.V. *Theory of national security of the Russian Federation*. Textbook. Part 2. Irkutsk, BGU Publ. House, 2017. 307 p. (In Russ.).
10. Nikolskiy A.F. *Theory of sustainable development and issues of global and national security*. Irkutsk, Sibirskaya kniga Publ., 2012. 358 p. (In Russ.).
11. Rozhkova A.K. Cultural sovereignty in the context of national security, in: Meteleva E.R. (ed.). *Materialy Mezhdunarodnogo Bajkal'skogo foruma Konferencii «Evrazijskij integracionnyj proekt: civilizacionnaya identichnost' i global'noe pozicionirovanie»*. Irkutsk, BGU Publ., 2018. pp. 279–282. (In Russ.).
12. Zelenkov M.Yu. Spiritual security of the Russian Federation: problems and solutions. Available at: [http://zelenkov.ucoz.ru/publ/dukhovnaja\\_bezopasnost\\_rossijskoj\\_federacii\\_problemy\\_i\\_puti\\_reshenija/1-1-0-2](http://zelenkov.ucoz.ru/publ/dukhovnaja_bezopasnost_rossijskoj_federacii_problemy_i_puti_reshenija/1-1-0-2) (date of access: 15.01.2020) (In Russ.).
13. Gazgireeva L.H., Burnyasheva L.A. Existential foundations of spiritual security of the Russian society. *Vlast'*, 2011, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.).
14. Borisov S.N., Dmitrakov A.D. Spiritual security and security problems in the modern world. *Nauka. Iskusstvo. Kul'tura*, 2018, no. 3, p. 42–48. (In Russ.).
15. Bepalenko P.N. *Spiritual security in the national security system of modern Russia: problems of institutionalization and solution models*. Doct. Diss. Thesis. Rostov-on-Don, 2010. 54 p. (In Russ.).
16. Shchukina E.L. Cultural security of modern Russia as an element of national security. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management Scholar Notes*, 2015, no. 3, p. 346–350. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Рожкова Анна Константиновна** – магистрант  
Института государства и права  
Байкальский государственный университет  
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11  
e-mail: rannette@mail.ru

**Кочеткова Ирэна Витальевна** – старший преподаватель кафедры правового обеспечения национальной безопасности  
Байкальский государственный университет  
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11  
e-mail: irenako88@gmail.com

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Рожкова А.К. Правовые вопросы выделения новых видов национальной безопасности / А.К. Рожкова, И.В. Кочеткова // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 67–72. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).67-72.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Anna K. Rozhkova** – Graduate Student, Institute of State and Law  
Baikal State University  
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia  
E-mail: rannette@mail.ru

**Irena V. Kochetkova** – Senior Lecturer, Department of Legal Support of National Security  
Baikal State University  
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003,  
e-mail: irenako88@gmail.com

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Rozhkova A.K., Kochetkova I.V. The legal issues of the substantiation of new types of national security. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 67–72. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).67-72. (In Russ.).

---

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

---

УДК 342.55

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84



## ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.А. Кожевников<sup>1,2</sup>, И.В. Глазунова<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

<sup>2</sup> Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

23 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

### Ключевые слова

Местное самоуправление,  
экономическая основа  
муниципалитетов,  
муниципальной имущество,  
местный бюджет,  
имущественные права,  
Конституционный Суд  
Российской Федерации,  
правовые позиции

Решения Конституционного Суда РФ по отдельным составляющим экономической основы местного самоуправления в России анализируются в целях демонстрации особой роли правовых позиций высшего органа конституционного контроля в обеспечении и защите экономических основ местного самоуправления в России. В практике Конституционного Суда РФ проявляется неудовлетворительность существующей системы реализации нормативной основы экономической базы муниципалитетов, при этом Конституционный Суд РФ через выработку своих правовых позиций сглаживает названный негатив и настраивает законодательные и исполнительные органы власти на создание необходимых условий развития местного самоуправления и неукоснительное обеспечение его экономической и организационной самостоятельности. Именно высший федеральный орган конституционной юстиции зачастую выступает последним оплотом защиты экономического потенциала местного самоуправления.

## PROTECTION OF THE ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA

Oleg A. Kozhevnikov<sup>1,2</sup>, Irina V. Glazunova<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

<sup>2</sup> Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

### Article info

Received –

2020 March 23

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

### Keywords

Local government, economic basis  
of municipalities, municipal  
property, local budget, property  
rights, Constitutional Court of  
Russia, legal positions

The subject. The article is devoted to the analysis of decisions of the Constitutional Court of Russia concerning the economic basis of local government in Russia in order to demonstrate the special role of its legal positions in ensuring and protecting the economic foundations of local self-government in the Russian Federation. The subject of the article is legal acts and decisions of the Constitutional Court of Russia devoted to the economic foundations of local self-government in Russian Federation.

The aim of the article is to confirm or disprove the following hypothesis. As it seems from the practice of the Constitutional Court of Russia, the existing system of implementing the regulatory framework of the economic basis of municipalities in Russia is unsatisfactory, while the Constitutional Court of Russia, through the development of its legal positions, smoothes out the negative aspects and sets up legislative and executive authorities to create the necessary conditions for the development of local government and to ensure its economic and organizational independence.

The methodology. The authors apply general scientific methods of comparative, logical and statistical research, as well as analysis of Russian law enforcement and judicial practice in the field of local self-government.

The main results, scope of application. Despite the provisions of the European Charter of Local Government on the right of local governments to possess sufficient own financial resources, the reality shows a very deplorable picture of the formation of the regulatory framework of the economy of municipalities in Russia. The existence of very heterogeneous judicial practice, primarily arbitration, makes the situation worse. In this regard, a special role in protecting the economic foundations of local government is assigned to the Constitutional Court of Russia.

Conclusion. The issues of legal regulation of the economic basis of local government need increased attention of the state and urgently require a deliberate change, primarily in the form of developing a federal state policy, taking into account the practice already developed by the Constitutional Court of Russia. It is the highest federal body of constitutional justice that often acts as the last bastion of protecting the economic potential of local government.

## 1. Введение

Инициированные Президентом РФ изменения Конституции РФ с новой силой подняли вопросы конституционно-правового регулирования как социальных вопросов обеспечения прав человека, так и вопросов организации публичной власти [1, с. 115]. В предлагаемых поправках к Конституции РФ затронуты и вопросы конституционно-правового регулирования местного самоуправления, в частности предложены изменения статей 131–133 Конституции РФ.

Указанные изменения признаны заключением Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 соответствующими основам конституционного строя Российской Федерации, в частности в заключении указано, что заявленные изменения Основного закона не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции РФ и не противоречат конституционной природе местного самоуправления<sup>1</sup> [2, с. 6].

В рамках настоящего исследования хотелось бы акцентировать особое внимание на правовом регулировании и защите экономических основ местного самоуправления, поскольку, на наш взгляд, именно они являются одной из главных гарантий наличия в РФ конституционного института местного самоуправления, призванного наиболее эффектив-

но решать вопросы в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий, при этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом<sup>2</sup>. Данное положение подкреплено и нормами статей 130 и 132 Конституции РФ, устанавливающими право субъектов местного самоуправления на самостоятельность своей экономической базы.

Кроме Основного закона вопросы экономической базы муниципальных образований мы можем найти и в других актах законодательства о местном самоуправлении как общего, так и специального характера, но всех их объединяет одно обстоятельство, что направлены они на реализацию фундаментальных основ муниципальной власти, которая по своей природе является властью самого местного сообщества (постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, определения Конституцион-

<sup>1</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии

Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

ного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П и др.)<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на обилие нормативных положений, затрагивающих отдельные аспекты экономической базы местного самоуправления, реальная практика существования муниципальных властей показывает отсутствие их экономической самостоятельности и самодостаточности [3, с. 90, 91]. Так, согласно докладу Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» общий объем доходов местных бюджетов в 2018 году составил 4245,7 млрд рублей, при этом 65 % (2745,6 млрд рублей) доходов местных бюджетов – межбюджетные трансферты и только 29 % (1231,4 млрд рублей) – налоговые доходы, 6 % (268,7 млрд рублей) – неналоговые доходы<sup>4</sup>. Указанные цифры только подтверждают наличие серьезных проблем в области обеспечения экономической основы местного самоуправления, которые являются следствием не только «ошибочных» управленческих экономических решений [4, с. 33], но и крайне неустойчивой нормативной практики регулирования местного самоуправления, помноженной на разнородную судебную практику. В этих условиях повышенную нагрузку в обеспечении прямого действия Конституции РФ, гарантированности самого существования местного самоуправления в России несет Конституционный Суд РФ, который за время своего существования вне зависимости от изменения федерального законодательства о местном самоуправлении неоднократно вставал на сторону муниципальных властей и в рамках своей компетенции формировал правовые позиции, обязательные для всех правотворческих, судебных и исполнительно-распорядительных органов власти [5, с. 20–24].

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 3; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от

В этой связи обозначение названных позиций высшего органа конституционного контроля, способствующих обеспечению конституционных гарантий местного самоуправления, представляется актуальным не только для научного сообщества, но и для населения муниципальных образований, экспертного сообщества, властных государственных структур, обязанных признавать и гарантировать местное самоуправление на всей территории РФ [6, с. 59, 60].

## 2. Методология

Достижение результатов настоящего исследования стало возможным при применении общенаучных методов в рамках сравнительного, логического и статистического исследования, а также посредством анализа правоприменительной и судебной практики в области местного самоуправления.

При формировании выводов использовался анализ научной литературы по заявленной проблематике, обобщение передового опыта муниципалитетов по формированию экономической базы, а также опыт авторов исследования, полученный во время осуществления практической деятельности в органах местного самоуправления, осуществления образовательной деятельности на курсах повышения квалификации муниципальных служащих Уральского, Сибирского и Дальневосточных регионов Российской Федерации.

## 3. Современная концепция правового регулирования экономической основы местного самоуправления в России

В соответствии со статьей 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее по тексту – Федеральный закон 131-ФЗ) экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

10 апреля 2002 г. № 92-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 6; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2008. № 5.

<sup>4</sup> Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» // ОКМО. 2019. URL: <http://okmo.news/event.php?40> (дата обращения: 05.05.2020).

Первое, что бросается в глаза при оценке положений названной главы, это факт того, что федеральный законодатель в упомянутой статье закона понятие экономической основы местного самоуправления определяет значительно шире, чем в ранее действовавших законах о местном самоуправлении 1991 и 1995 годов<sup>5</sup>. С другой стороны, определяя содержание экономических основ местного самоуправления, законодатель уже не связывает их напрямую с интересами населения муниципального образования, как это было ранее, а раскрывает ее через установление этим же законом перечня вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления и его должностных лиц, а также делегированных муниципалитету государственных полномочий [3, с. 89].

Тем самым Федеральный закон 131-ФЗ кардинальным образом перенаправил целевую экономическую основу местного самоуправления с реализации интересов населения на функции местного самоуправления по обеспечению вопросов местного значения и делегированных местным властям государственных полномочий. Это, безусловно, не могло не сказаться на судебной практике Конституционного Суда РФ.

#### 4. Муниципальное имущество

Конституция РФ в своих нормах определяет, что в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (часть 2 статьи 8). В то же время, исходя из статьи 55 (часть 3) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133, не только право частной собственности, но и право муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом, если это необходимо для защиты конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным (постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П<sup>6</sup>).

Статья 50 Федерального закона 131-ФЗ определяет виды муниципального имущества, которое может находиться в собственности любого муниципаль-

ного образования, вне зависимости от его типа. Однако следует отметить, что указанный перечень имущества не ограничивается лишь решением вопросов местного значения, осуществлением отдельных государственных полномочий и т. д., но и позволяет включать в состав муниципального имущества иное имущество, предназначенное для осуществления органами местного самоуправления возложенных на них законодательством РФ полномочий [7, с. 4, 5]. Так, например, положения Федерального закона 131-ФЗ предоставляют органам местного самоуправления право решать вопросы, не отнесенные к компетенции иных субъектов права, но только за счет собственных доходов муниципального бюджета.

В этой связи, очевидно, что статья 50 Федерального закона 131-ФЗ не может рассматриваться как определяющая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье<sup>7</sup>.

В тоже время с целью исключения из муниципальной собственности имущества, не соответствующего функциям местного самоуправления, упомянутая выше статья Федерального закона 131-ФЗ определяет, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Следует отметить, что правоприменительная практика указанного положения Федерального закона 131-ФЗ была крайне неоднозначной и приводила к невиданному с начала 1990-х годов изъятию муниципального имущества из собственности муниципалитетов [8].

Первоначально этому способствовало принятие федеральными властями Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Данным правовым актом было предусмотрено, что «находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться в федеральной собственности или

<sup>5</sup> Закон РФ от 06 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке

конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

<sup>7</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

собственности субъектов Российской Федерации, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации в обозначенных указанным законом случаях»<sup>8</sup>. В результате применения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ органы государственной власти весьма активно на безвозмездной основе изымали муниципальное имущество в свою пользу под предлогом невозможности его использования в дальнейшем муниципальными властями [9, с. 10–19, 20–29, 127–148].

Указанный процесс был частично приостановлен, но, к сожалению, не прекращен до конца, с принятием определения Конституционного Суда РФ от 07 декабря 2006 г. № 542-О<sup>9</sup>. В частности, Конституционный Суд РФ указал на необходимость волеизъявления органа местного самоуправления при передаче своего имущества федеральным или региональным властям, обязательное наличие согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и недопустимость органам государственной власти самостоятельно и в одностороннем порядке принимать решения о передаче муниципального имущества в свою собственность, игнорируя волеизъявление местных властей.

Еще одним ударом по имуществу муниципалитетов был нанесен принятием Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ<sup>10</sup>. Результатом приме-

нения указанного Закона, особенно в начальный период времени, стало массовое обращение предпринимателей в органы местного самоуправления за приобретением в собственность арендуемого муниципального имущества. Совершенно очевидно, что эти «притязания» во многих случаях отклонялись муниципальными властями, что приводило к многочисленным судебным спорам в арбитражных судах<sup>11</sup>. Названные суды при рассмотрении споров руководствовались, прежде всего, позицией Высшего арбитражного суда РФ, изложенной в информационном письме Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 05.11.2009 № 134<sup>12</sup>, в котором ныне упраздненный ВАС РФ приоритет в спорных отношениях отдавал предпринимателям, арендующим муниципальное имущество.

Как и в предыдущем случае, массовую волну изъятия муниципального имущества, обеспечение защиты конституционных гарантий муниципалитета на управление собственным имуществом осуществил Конституционный Суд РФ, указав в постановлении от 20 декабря 2010 г. № 22-П, что положения Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ не предполагают возможности принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего бизнеса, но необходимых муниципальным образованияам для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципаль-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 07 декабря 2006 г. № 542-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предприни-

мательства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

<sup>11</sup> См.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12 июля 2010 г. N A60-15678/2010-С10; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.05.2010 по делу № А74-355/2010 о признании незаконным отказа органа местного самоуправления в приватизации путем выкупа арендуемого нежилого помещения // ГАРАНТ.РУ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/35032663/#ixzz6MPNe7wup>.

<sup>12</sup> Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05 ноября 2009 г. № 134 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 49.

ной собственности<sup>13</sup>. Однако уже запущенный маховик арбитражного судопроизводства по указанным делам еще не скоро воспринял такую жесткую позицию высшего органа конституционного контроля и остановил «репрессивную политику» в отношении имущества местных властей [10, с. 29].

#### 5. Средства местных бюджетов

Одной из наиболее значимых проблем развития местного самоуправления в России является недостаточный уровень его финансового обеспечения, вызванный высокой дифференциацией в социально-экономическом развитии территории [11, с. 78–81]. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ под местным бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Нельзя не вспомнить неоднократно выраженную Конституционным Судом РФ правовую позицию, согласно которой местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы РФ и при недостаточности собственных доходных источников у муниципальных образований возникает обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, посредством использования установленных бюджетным законодательством правовых механизмов (постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П; определения Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О, от 13 июня 2006 г. № 194-О, от 2 ноября 2006 г. № 540-О и от 10 октября 2013 г. № 1591-О<sup>14</sup>).

Таким образом, недостаток финансовых средств муниципальных бюджетов должен быть

устранен вышестоящими уровнями бюджетной системы РФ путем оказания соответствующей помощи (межбюджетные трансферты) муниципалитету для наиболее эффективного решения органами местного самоуправления и вопросов местного значения, и делегированных государственных полномочий [12, с. 18]. Представляется, что именно таким подходом обусловлено декларируемое в еще не утвержденной в окончательном виде редакции части 3 статьи 133 Конституции РФ норме, предусматривающей единство органов местного самоуправления и органов государственной власти в единой системе публичной власти в Российской Федерации, без ущемления положений статьи 12 Конституции РФ о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. На такое понимание настраивает и позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в заключении от 16.03.2020 № 1-3.

В части обязанности органов государственной власти не только обеспечивать возможности для полноценного формирования местного бюджета, но и при необходимости оказывать непосредственную поддержку его формированию весьма показательна позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в его постановлении от 18 июля 2018 г. № 33-П. Выражается она в целом в следующем: «объем и состав бюджета на конкретный финансовый год должен коррелировать с установленными законодательством о местном самоуправлении полномочиями, в случае если это не происходит, то выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований – часть общей государственной политики, направленной на реализацию

<sup>13</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов

Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 3.

конституционного принципа социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации)»<sup>15</sup>.

Это также соответствует и положениям Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (пункт 5 статьи 9), что указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П<sup>16</sup>.

Уже длительное время, фактически с момента принятия Федерального закона 131-ФЗ, абсолютное большинство ученых, экспертов и практиков в своих работах и выступлениях обращают внимание на крайнюю диспропорцию между вопросами местного значения и источниками формирования местных бюджетов [13–15]. Причем указанная диспропорция не сокращается из года в год, что приводит к необходимости местных властей обращаться к органам власти вышестоящего уровня бюджетной системы за помощью. А это, в свою очередь, приводит к тому, что на практике формирование средств местных бюджетов осуществляется непременно органами федеральной и региональной государственной власти в процессе исполнения своих конституционных и международных обязательств по обеспечению выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований в складывающихся условиях повсеместного отсутствия или недостаточности собственных средств у муниципалитетов [16, с. 40–42]. Совершенно очевидно, что это никоим образом не способствует установленному законодательством РФ принципу самостоятельности местного самоуправления, надо сказать честно, в области формирования муниципального бюджета, ее фактически нет.

#### **6. Имущественные права**

Под имущественными правами в российском праве, как правило, понимаются субъективные права муниципального образования, участников му-

ниципальных правоотношений, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с теми материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками экономического оборота по поводу распределения обмена этого имущества [17, с. 18–20].

Общие правила владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, составляющие основу имущественных прав муниципальных образований, установлены статьей 51 Федерального закона 131-ФЗ, содержащей целый ряд фундаментальных норм, реализующих положения части 1 статьи 132 Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью. В частности, органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, вправе его передавать во временное или в постоянное пользование субъектам права, отчуждать, совершать иные сделки с муниципальным имуществом в соответствии с федеральными законами. Формой распоряжения имуществом муниципального образования, может выступать концессия, которая в свою очередь регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [18, с. 785].

Выявляя конституционно-правовой смысл положений статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ, Конституционный Суд РФ в своем определении от 25 февраля 2016 г. № 405-О отметил, что Конституция Российской Федерации прямо относит к компетенции органов местного самоуправления полномочия по осуществлению ими самостоятельного управления муниципальной собственностью, при этом наделение именно органов местного самоуправления правом на управление муниципальным имуществом вовсе не означает пренебрежение конституционными правами граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку по смыслу действующего отечественного законодательства местное самоуправление осуществляется не отдельными гражданами или группами граждан, а в целом

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2018. № 6.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.

населением муниципального образования, причем как непосредственно в установленных формах, так и через органы местного самоуправления<sup>17</sup>.

Распространение принципов неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства на органы местного самоуправления, как уполномоченных представителей собственников муниципального имущества в гражданском обороте, было подтверждено правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в его определении от 08 февраля 2011 г. № 131-О-О. В нем было отмечено, что при заключении договоров о продаже субъектам малого и среднего предпринимательства муниципального имущества муниципальные образования, выступающие в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с другими участниками гражданского оборота (пункт 1 статьи 124 ГК РФ) и поэтому органы местного самоуправления, как представители муниципалитета, как и другие собственники имущества (государственные, частные и т. д.), вправе действовать своей волей в своем интересе, поскольку это право не ограничено законодательством<sup>18</sup>.

Завершая анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ в части регламентации имущественных прав, как одного из важных элементов экономической основы муниципальных образований, нельзя вновь не вспомнить о Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П<sup>19</sup>, в котором высший орган конституционного контроля особо подчеркнул, что, несмотря на то обстоятельство, что муниципальные образования как участники гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам иной формы собственности (с сохранением за муниципальными властями права муниципальной собственности) в целях оказания названными хозяйствующими субъектами для тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких ситуациях нахождение объекта муниципаль-

ной собственности в составе казны муниципального образования выступает гарантией того, что вне зависимости от воли хозяйствующего субъекта осуществления экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении или изменении по собственному желанию в любое время, муниципальное образование не лишится собственности и в дальнейшем возможности получения соответствующих работ и услуг из-за отсутствия у него соответствующей инфраструктуры.

## 7. Заключение

Современное состояние экономических основ местного самоуправления большинством специалистов оценивается как крайне неудовлетворительное [19–21]. Абсолютное большинство муниципальных образований являются дотационными, то есть неспособными за счет собственных ресурсов обеспечить экономическую составляющую в решении вопросов местного значения. В таких условиях федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ в рамках своих бюджетных полномочий вынуждены оказывать посильную помощь в выравнивании бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных образований. Однако это порождает зачастую элементы «иждивенчества» и совершенно очевидно не стимулирует местные власти и сообщества к повышению эффективности экономики муниципалитета.

Кроме того, отсутствие фактически экономической самостоятельности местных властей не только не способствует росту экономического потенциала регионов и всего государства, но и находится в очевидном противоречии с положениями Европейской хартии местного самоуправления, Конституции РФ и приводит к постоянной необходимости государственной власти «держаться на плаву» местное самоуправление [22–24]. Негативность существующей системы реализации нормативной основы экономической базы муниципалитетов проявляется и в судебной практике Конституционного Суда РФ, который в значительной степени через выработку своих правовых позиций сглаживает названный негатив и настраивает законодательные и исполнительные ор-

субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1.

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 405-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08 февраля 2011 г. № 131-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности

ганы власти на создание необходимых условий развития местного самоуправления и неукоснительное обеспечение его экономической и организационной самостоятельности. Однако следует признать, что не все решения Конституционного Суда РФ исполняются должным образом и находят свое выражение в соответствующих решениях законотворческих и исполнительных органах [25, с. 10]. В этой связи очень

важно, чтобы Президент РФ, как гарант исполнения на всей территории РФ Основного закона, принимал в рамках своих полномочий действенные меры по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда РФ в любой сфере, а в сфере местного самоуправления особенно, поскольку именно от местных властей, наиболее приближенных к населению, зависит экономическое будущее всего государства.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шустров Д.Г. Принципы конституционного толкования / Д.Г. Шустров // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 1 (134). – С. 107–132.
2. Морщакова Т.Г. О диалектике конституционного процесса и конституционных изменений / Т.Г. Морщакова // Новая газета. – 2020. – № 4. – С. 6–7.
3. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2. – № 3. – С. 89–109. DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.
4. Костюков А.Н. Экономическая основа местного самоуправления: от муниципального имущества до новой экономической политики / А.Н. Костюков // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 32–34.
5. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» / Е.С. Шугрина // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С. 19–29.
6. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 58–62.
7. Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 3–9.
8. Тимченко В.С. Правовое регулирование и правоприменительная практика реализации имущественных отношений в муниципальных образованиях / В.С. Тимченко, Л.И. Пронина // Практика муниципального управления. – 2008. – № 6. – С. 8–18.
9. Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности / под общей ред. В.С. Тимченко. – М.: Издание Государственной Думы, 2009. – 166 с.
10. Васильева Е.И. Проблемы развития местного самоуправления / Е.И. Васильева, О.Ю. Гусельникова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 4 (25). – С. 26–32.
11. Ворошилов Н.В. Проблемы финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований / Н.В. Ворошилов // Этап: экономическая теория, анализ, практика. – 2018. – № 5. – С. 77–90.
12. Миронова С.М. Обеспечение интересов муниципальных образований при формировании финансовой политики Российского государства / С.М. Миронова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 17–19.
13. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2014. – 144 с.
14. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 312 с.
15. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69–73.
16. Бухвальд Е.М. Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития / Е.М. Бухвальд, М.А. Печенская // Проблемы развития территорий. – 2017. – № 4. – С. 37–50.
17. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 15–21.
18. Платова О.А. Распоряжение имущественным комплексом муниципального образования как экономическая основа местного самоуправления / О.А. Платова // Научные достижения и открытия современной

молодёжи : сборник статей победителей Международной научно-практической конференции в 2 частях (Пенза, 17 февраля 2017 г.). – Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. – С. 784–786.

19. Ускова Т.В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики / Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2016. – № 2 (82). – С. 7–18.

20. Habitat III Issue Papers. 7 - Municipal-Finance. New York, 31 May 2015. – URL: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7\\_Municipal-Finance-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0.pdf) (дата обращения: 09.02.2020 г.).

21. Нехайчук Д.В. Укрепление бюджетного потенциала для обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления / Д.В. Нехайчук, Ю.С. Нехайчук // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. – 2018. – Т. 20, № 1. – С. 99–109.

22. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 25–36.

23. Höfelmann M. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung. Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt. – München : Grin Verlag, 2015. – 32 p.

24. Ускова Т. В. Региональная политика территориального развития : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

25. Шугрина Е.С. Позиции Конституционного суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 2. – С. 8–16.

## REFERENCES

1. Shustrov D.G. Principles of constitutional interpretation. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2020, no. 1, pp. 107–132. (In Russ.).

2. Morshakova T.G. On the dialectic of the constitutional process and constitutional changes. *Novaya Gazeta= New Newspaper*, 2020, no. 4, pp. 6–7. (In Russ.).

3. Shugrina E.S. Economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 89–109. DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).

4. Kostyukov A.N. Economic basis of local self-government: from municipal property to new economic policy. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 32–34. (In Russ.).

5. Shugrina E.S. Legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation on Chapter 8 of the Constitution of Russia "Local self-government". *Municipal'naya vlast' = Municipal power*, 2013, no. 3, pp. 19–29. (In Russ.).

6. Peshin N. L. Problems and prospects of economic and social development of local self-government. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no. 12, pp. 58–62. (In Russ.).

7. Bazhenova O. I. Legal bases of formation of the property base of local self-government. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*. 2018, no. 3, p. 3–9. (In Russ.).

8. Timchenko V.S., Pronina L.I. Legal regulation and law enforcement practice of the implementation of property relations in municipalities. *Praktika municipal'nogo upravleniya = Practice of municipal management*, 2008, no. 6, p. 8–18. (In Russ.).

9. Timchenko V.S. (ed.). Actual issues of the formation and efficient use of municipal property. Moscow, Publication of the State Duma, 2009. 166 p. (In Russ.).

10. Vasilieva E.I., Guselnikova O.Yu. Problems of local self-government. *Municipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: economy and management*, 2018, no. 4, pp. 26–32. (In Russ.).

11. Voroshilov N.V. Problems of financial and economic independence of municipalities. *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = Stage: economic theory, analysis, practice*, 2018, no. 5, pp. 77–90. (In Russ.).

12. Mironova S.M. Ensuring the interests of municipalities in the formation of the financial policy of the Russian state. *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2013, no. 1, pp. 17–19. (In Russ.).

13. Postovoy N.V. *Municipal management: planning, ownership, competence*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 144 p. (In Russ.).
14. Shugrina E.S. (ed.). *Report on the state of local self-government in the Russian Federation: current challenges and development prospects*. Moscow, Prospect Publ., 2016. 312 pp. (In Russ.).
15. Byalkina T. M. the constitutional principle of local self-government independence in solving local issues at the present stage of municipal reform. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).
16. Buchwald E.M., Pecherskaya M.A. Opportunities of local budgets when implementing municipal development strategies. *Problemy razvitiya territorii = Problems of territorial development*, 2017, no. 4, pp. 37–50. (In Russ.).
17. Levina V. V. The role of financial instruments in regulating municipal development. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 15–21. (In Russ.).
18. Platova O.A. *Handfling of the property complex of a municipality as an economic basis for local self-government*, in: Gulyaev G.Yu. (ed.). *Scientific achievements and discoveries of modern youth: collection of articles by winners of the International Scientific and Practical Conference* (Penza, 10 February 2017). Penza, Nauka i obrazovanie Publ., 2017. P. 784–786. (In Russ.).
19. Uskova T.V. Socio-economic development of territories: problems of regional policy effectiveness. *Problemy razvitiya territorii = Problems of territory development*, 2016, no. 2 (82), pp. 7–18. (In Russ.).
20. *Habitat III Issue Papers. 7 - Municipal-Finance*. New York, 31 May 2015. Available at : [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7\\_Municipal-Finance-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0.pdf) (date of access 09.02.2020).
21. Nekhaichuk D. V., Nekhaichuk Yu.S. *Strengthening the budget potential to ensure the financial independence of local self-government*. *Vestnik VolGU. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya = Herald of the Volga State University. Series 3: Economics. Ecology*, 2018, vol. 20, no. 1, pp. 99–109. (In Russ.).
22. Markwart E. Organization of local self-government in Germany and adaptability of the German experience for the Russian reality. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem analysis and state government planning*, 2011, no. 2, pp. 25–36. (In Russ.).
23. Höfelmann M. *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung – Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt [Local self-government in Germany – Organisation and development of local government-with exemplary comparison of the municipal administrations of the state capitals Hannover and Erfurt]*. Munich, Grin Verlag, 2015, 32 p. (In Germ.).
24. Uskova T. V., Voroshilov N. V. *Regional policy of territorial development*. Vologda, ISERT RAN Publ., 2015. 156 p. (In Russ.).
25. Shugrina E. S. Positions of the constitutional court of the Russian Federation: the economic basis of local self-government and the powers of local self-government. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2016, no. 2, pp. 8–16. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Кожевников Олег Александрович** – доктор юридических наук, профессор; <sup>1</sup> профессор кафедры государственного и муниципального права; <sup>2</sup> профессор кафедры конституционного и международного права

<sup>1</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

<sup>2</sup> Уральский государственный экономический университет

<sup>1</sup> 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

<sup>2</sup> 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

e-mail: jktu1976@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Oleg A. Kozhevnikov** – Doctor in Law, Professor;

<sup>1</sup> Professor, Department of State and Municipal Law;

<sup>2</sup> Professor; Department of Constitutional and International Law

<sup>1</sup> Dostoevsky Omsk State University

<sup>2</sup> Ural State University of Economics

<sup>1</sup> 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

<sup>2</sup> 62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia

e-mail: jktu1976@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

**Глазунова Ирина Васильевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 9844-8842; AuthorID: 297941

**Irina V. Glazunova** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 9844-8842; AuthorID: 297941

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Защита экономической основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / О.А. Кожевников, И.В. Глазунова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 73–84. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Glazunova I.V. Protection of the economic basis of local self-government in the decisions of the Constitutional Court of Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 73–84. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84. (In Russ.).

## НАГРАДНАЯ ПОЛИТИКА: ВИДЫ НАГРАД ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ ВЛАСТИ

Е.С. Шугрина<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия*

<sup>2</sup> *Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск, Россия*

### Информация о статье

Дата поступления –

21 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

Дается общая характеристика государственных, муниципальных и общественных наград, вручаемых за деятельность, связанную с местным самоуправлением. Приводятся результаты мониторинга нормативных правовых актов, федерального, регионального и муниципального уровня. Делается вывод, что наградная политика в отношении органов местного самоуправления или их должностных лиц отсутствует. Отсутствует система наград за вклад в развитие местного самоуправления. Деятельность государства в этой сфере носит фрагментарный характер.

### Ключевые слова

Наградная политика,  
государственные награды,  
система муниципальных наград,  
заслуга, вклад в развитие,  
поощрение, местное  
самоуправление

## AWARD POLICY: TYPES OF AWARDS FOR THE MUNICIPAL AUTHORITIES

Ekaterina S. Shugrina<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia*

<sup>2</sup> *Ugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia*

### Article info

Received –

2020 March 21

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

The subject of the research is the establishment and application of official awards at the municipal level of government, including award legislation and the practice of its application.

The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis of an existence of an award policy and system of awards for the municipal level of government in Russia.

The methodological basis of the research is the general scientific dialectical method of cognition (such as methods of analysis and synthesis, abstraction and concretization, induction, deduction and analogy), as well as the method of monitoring of legal acts, historical and legal method, system analysis.

### Keywords

Award policy, state awards,  
system of municipal awards,  
merit, contribution to  
development, encouragement,  
local self-government

The main results of the research. A comprehensive analysis of existing regulations and description the general contours of the award policy for the municipal level of government were made. The following classification of awards applicable to municipal authorities can be distinguished. By type of award: honorary titles, medals, distinctions and incentives, as well as grants and prizes. Depending on the subject that establishes the award: state, municipal or public awards; moreover, you should distinguish between awards established by a public legal entity (award of the Russian Federation, of the constituent entity of the Russian Federation, a municipality) or a separate public authority. Depending on the subject receiving the award (the awarding subject): awards that are established both for the municipality as a whole, and for individual officials or other employees of local self-government bodies; a separate category consists of awards provided for the territorial bodies or their representatives. Currently, there is no single document outlining the system of awards of the Russian Federation.

Conclusions. Monitoring of normative legal acts of local self-government bodies has shown that it is quite rare to find documents that regulate the award policy of a municipality. There is practically no award policy for local government bodies or their officials, as well as awards for contributions to the development of local self-government.

## 1. Введение

День местного самоуправления (21 апреля) был введен Указом Президента РФ от 10.06.2012 № 805; в этот день в 1785 году Екатерина II приняла Жалованную грамоту городам – *Грамоту на права и выгоды городам Российской империи*. В 2020 году – 235-я годовщина этого события.

Обычно к профессиональным праздникам приурочиваются процедуры награждения. В этой связи возникает вполне закономерный вопрос: есть ли система награждения для органов местного самоуправления, их должностных лиц?

В статье 9 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится, что муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Согласно Методическим рекомендациям по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований, утвержденных Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации 28 июня 2006 года, к официальным символам относятся: гербы, флаги, должностные и наградные знаки, эмблемы. Все имеющиеся у муниципального образования официальные символы образуют комплекс геральдического обеспечения данного муниципального образования.

В методических рекомендациях отмечается, что наградные знаки (знаки отличия) служат средством визуального обозначения лиц, чьи заслуги перед муниципальным образованием официально признаны и отмечены муниципальным образованием. Наградные знаки представляют собой нагрудные знаки (или иные носильные знаки, например: броши, перстни, браслеты и т. д.), настенные и настольные медали, сувениры особого рода, ценные подарки, построенные на основе герба или флага муниципального образования, или несущие изображение герба или флага муниципального образования. Отнюдь не все наградные знаки нуждаются в официальном утверждении – сувениры, ценные подарки и т. п. могут изготавливаться и вручаться без специального утверждения. Однако если награде

придать официальный статус (т.е. сделать ее постоянно действующей и вручаемой за определенные заслуги, в установленном порядке и (возможно) предоставляющей некие льготы), то такую награду следует утвердить, а ее знак зарегистрировать в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации.

К сожалению, большинство имеющихся научных публикаций представляют собой исследования государственных наград [1–6]; есть работы, посвященные анализу общественных наград [7; 8]. Анализ наград, имеющихся в муниципальном образовании, содержится преимущественно в методических рекомендациях, которые готовят органы государственной власти или местного самоуправления<sup>1</sup>. Удивительно, но наградным правом занимаются представители разных отраслей – теоретики и трудовики, исследующие меры поощрения; административисты и конституционалисты, анализирующие деятельность органов государственной власти. Специалистов в области муниципального права в этом списке обнаружить не удалось. По данным РИНЦ ключевые слова «муниципальные награды» используются только в одной публикации [9].

Данная статья не претендует на научный прорыв в сфере теории муниципальных наград. Основная задача автора – провести мониторинг имеющихся нормативных актов и попытаться обрисовать общие контуры наградной политики для муниципального уровня власти, проанализировать систему наград, применяемых за заслуги в сфере местного самоуправления.

## 2. Награды для муниципального уровня власти в системе государственных наград

Награждение является мерой поощрения и признанием определенных заслуг в той или иной сфере. Абсолютное большинство людей явно или не явно желает общественного признания результатов своей деятельности, т. е. общепринятых внешних форм выражения одобрения. Перспектива быть отмеченным, выделенным из общей массы возвышает человека как в собственных глазах, так и в глазах других людей. Вдвойне возвышает и приносит чувство наибольшего удовлетворения, когда личное мнение поощренного и окружающих едины в оценке и признании его заслуг. Награда формирует активную жизненную позицию граждан (как чело-

<sup>1</sup> В качестве примера определенного обобщения правоприменительной практики и одновременно методических

рекомендаций можно привести материал, подготовленный сотрудниками АСДГ: Награды муниципального образования. URL: <https://www.asdg.ru/>.

века, удостоенного награды, так и иных граждан), основой которой становится внутреннее осознание необходимости и желания осуществлять полезную для государства и общества деятельность в будущем [10; 11].

Легальное определение термина «награда» содержится в Положении о государственных наградах Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (далее – Указ Президента РФ)<sup>2</sup>. Подобный подход используется и в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Под наградой «следует считать установленную федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами государственных органов форму государственного поощрения физических лиц и коллективов за заслуги перед государством (Российской Федерацией) и его субъектами» [1].

В системе награждения принято выделять награды, устанавливаемые федеральными органами государственной власти (государственные награды Российской Федерации, иные федеральные награды), органами государственной власти субъектов РФ (государственные награды субъекта РФ и награды органов государственной власти субъекта РФ), органами местного самоуправления (награды муниципального образования и награды органов местного самоуправления), а также коммерческими и некоммерческими организациями, в том числе общественными организациями [12]. Таким образом, можно выделить государственные, муниципальные и общественные награды; каждый вид наград обладает определенной спецификой, что проявляется в особенностях правового регулирования, наградном производстве и иных аспектах.

Система государственных наград Российской Федерации, установленная Указом Президента РФ, включает следующие виды государственных наград: высшие звания Российской Федерации; ордена Российской Федерации; знаки отличия Российской Федерации; медали Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации. Таким образом к го-

сударственным наградам Российской Федерации относятся высшие и почетные звания, ордена и медали, знаки отличия. Хотя, по мнению ученых, к государственным наградам следует относить и государственные премии [1; 13].

Единого перечня федеральных наград нет. Анализ нормативных правовых актов органов федеральных органов государственной власти позволяет выделить президентские, парламентские, правительственные, органов судебной власти, ведомственные, иных государственных органов (награды Счетной палаты РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Центральной избирательной комиссии и др.).

Косвенное указание на перечень ведомственных наград содержится в Федеральном законе от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»<sup>3</sup>. Так, согласно части 1.1 статьи 7 1.1. порядок учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и награждения указанными знаками отличия определяется Правительством Российской Федерации<sup>4</sup>. Очевидно, что в этот список заведомо не попадают грамота и благодарность Президента РФ, парламентские награды, награды органов судебной системы и ряд иных наград, установленных органами государственной власти РФ.

К сожалению, в настоящее время нет единого документа, в котором была бы изложена система наград Российской Федерации, однако подобные документы есть в субъектах РФ и муниципальных образованиях. На отсутствие систематизации нормативных актов, регулирующих наградное право, давно указывают ученые [1; 14].

Для понимания системы наград, применимых к муниципальному уровню власти, целесообразно рассмотреть возможность классификации наград по разным основаниям. Можно выделить следующие:

– по виду награды: почетные звания, медали, знаки отличия и меры поощрения, а также гранты и призы;

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>4</sup> Более подробно см.: Постановление Правительства РФ от 25.06.2016 № 578 «О порядке учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания “Ветеран труда”, федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и награждения указанными знаками отличия».

– в зависимости от субъекта, учреждающего награду: государственные, муниципальные или общественные награды; причем следует различать награды, установленные публично-правовым образованием (награда Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или отдельным органом публичной власти;

– в зависимости от субъекта, получающего награду (субъект награждения): награды, учреждаемые как в отношении муниципального образования в целом, так и отдельных должностных лиц или иных сотрудников органов местного самоуправления; отдельную категорию составляют награды, предусмотренные для органов ТОС или их представителей.

Даже поверхностное ознакомление с текстами документов, регламентирующих вопросы награждения, позволяет выявить круг регулируемых общественных отношений:

– наименование и статус награды (если речь идет о медали или призе, то может быть описание внешнего вида награды)

– наименование органа или организации, учреждающего награду;

– описание награждаемого субъекта (круг лиц или организаций; требования к стажу, опыту работы, полученным результатам и т. п.);

– основания награждения, в том числе через описание результатов или заслуг;

– процедура подачи документов и определения лауреатов и победителей (процедура возбуждения наградного производства и принятия решения);

– основания и процедура отзыва или лишения награды.

В нормативных актах, регулирующих наградное производство, могут встречаться и иные вопросы. Например, формулируются принципы награждения; предусматривается максимально публичная и торжественная процедура награждения.

### **3. Награды, установленные федеральными органами государственной власти**

Анализ действующего законодательства показывает, что можно выделять награды, установленные в отношении:

– муниципальных образований или отдельных населенных пунктов (городов);

– органов местного самоуправления;

– сотрудников органов местного самоуправления или обычных жителей.

В Советском Союзе были звания «Город-Герой» и «Крепость-Герой», которые присваивались за массовый героизм и мужество их защитников, проявленные в борьбе за свободу и независимость Родины<sup>5</sup>. В настоящее время есть звание «Город воинской славы» и «Город трудовой доблести».

Согласно статье 1 Федерального закона от 09.05.2006 N 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации “Город воинской славы”»<sup>6</sup> звание «Город воинской славы» присваивается городам Российской Федерации, на территории которых или в непосредственной близости от которых в ходе ожесточенных сражений защитники Отечества проявили мужество, стойкость и массовый героизм, в том числе городам Российской Федерации, которым присвоено звание «Город-Герой». Данное почетное звание присвоено 45 городам Российской Федерации.

В соответствии со статье 1 Федерального закона от 01.03.2020 N 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации “Город трудовой доблести”»<sup>7</sup> звание «Город трудовой доблести» присваивается городу Российской Федерации, жители которого внесли значительный вклад в достижение Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, обеспечив бесперебойное производство военной и гражданской продукции на промышленных предприятиях, располагавшихся на территории города (далее – предприятия), и проявив при этом массовый трудовой героизм и самоотверженность.

Постановлением Правительства РФ от 18.08.2016 N 815 «О Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика»»<sup>8</sup> утверждено Положение о Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Участниками конкурса могут быть городские округа (городские округа с внутригородским делением), городские и сельские поселения.

Конкурс проводится по следующим номинациям, отражающим практику организации муници-

<sup>5</sup> Указ Президиума ВС СССР от 03.07.1979 N 360-X «Об утверждении Общего положения об орденах, медалях и почетных званиях СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 423.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 09.05.2006 N 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации “Город воинской славы”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, N 20, ст. 2158.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 01.03.2020 N 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации “Город трудовой доблести”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. N 9. Ст. 1133.

<sup>8</sup> Постановлением Правительства РФ от 18.08.2016 N 815 «О Всероссийском конкурсе “Лучшая муниципальная практика”» // Российская газета. 24 августа 2016 г. N 188.

пального управления и решение вопросов местного значения муниципальных образований:

а) градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства;

б) муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами;

в) обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах;

г) укрепление межнационального мира и согласия, реализация иных мероприятий в сфере национальной политики на муниципальном уровне.

Положением предусмотрено, что бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, из федерального бюджета предоставляются дотации на премирование муниципальных образований – победителей конкурса в пределах бюджетных ассигнований.

Иными словами, в рамках конкурса выделяется лучшая муниципальная практика, за осуществление которой премируется муниципальное образование; заявителями являются только некоторые муниципальные образования (городские округа, городские и сельские поселения).

В Указе Президента РФ не содержится каких-либо государственных наград или почетных званий, связанных с местным самоуправлением. Однако предусмотрены почетные звания, которые могут получать специалисты, деятельность которых прямо или косвенно связана с муниципальным уровнем – народный архитектор РФ, народный учитель РФ, заслуженный архитектор РФ, заслуженных врач РФ, заслуженный учитель РФ и др.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.10.1996 № 707-II ГД<sup>9</sup> учреждена Почетная грамота Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которую могут получать отдельные представи-

тели органов местного самоуправления. В настоящее время действует Постановление ГД ФС РФ от 18.01.2017 № 724-7 ГД «О Почетной грамоте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>10</sup> в котором предусмотрено, что награждение Почетной грамотой Государственной Думы граждан и организаций производится за определенные заслуги и существенный вклад. Однако о местном самоуправлении ни в одной из номинаций прямо не говорится (есть, например, такие номинации как: за существенный вклад в обеспечение прав и свобод граждан Российской Федерации; за существенный вклад в укрепление демократии и конституционного строя в Российской Федерации; за активную общественно-политическую деятельность и др.).

В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16.12.2009 № 494-СФ «Об утверждении Положения о Почетной грамоте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>11</sup> предусматривается, что Почетной грамотой награждаются граждане Российской Федерации и организации за большой вклад в развитие парламентаризма, федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, укрепление местного самоуправления, обороноспособности и безопасности Российской Федерации, реализацию социальной и экономической политики Российской Федерации, развитие науки, культуры и искусства, международных и межпарламентских связей, активную общественно-политическую деятельность.

У федеральных органов исполнительной власти есть и свои ведомственные награды, которые могут получать специалисты, деятельность которых связана с местным самоуправлением.

Названные награды сами по себе представляют большую ценность и имеют огромное значение для награждаемого. Кроме того, награды, вручаемые физическим лицам, могут дать право на получение знака «Ветеран труда» с соответствующим набором льгот. Меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

<sup>9</sup> Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 18.10.1996 № 707-II ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 44. Ст. 4995.

<sup>10</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.01.2017 № 724-7 ГД «О Почетной грамоте Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст. 571.

<sup>11</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16.12.2009 № 494-СФ «Об утверждении Положения о Почетной грамоте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 51. Ст. 6206.

#### 4. Награды, установленные органами государственной власти субъектов РФ

Награды, встречающиеся в субъектах Российской Федерации можно объединить в следующие группы: государственные награды субъектов Российской Федерации; иные награды субъектов Российской Федерации. Видами государственных наград субъектов Российской Федерации являются:

- ордена и медали субъекта Российской Федерации;
- звания почетного гражданина субъекта Российской Федерации;
- почетные звания субъекта Российской Федерации;
- знаки субъекта Российской Федерации;
- почетные грамоты субъекта Российской Федерации;
- государственные премии (премии) субъекта Российской Федерации.

Как правило, данные награды вручаются за заслуги перед соответствующим субъектом РФ, частным случаем которых может быть и деятельность, связанная с местным самоуправлением.

Например, награждение знаком отличия «За безупречную службу в Республике Алтай» производится за достижение значительных результатов в служебной деятельности, профессионализм, безупречное исполнение должностных обязанностей, значительный вклад в обеспечение реализации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, социально-экономическое развитие Республики Алтай, иную плодотворную деятельность, принесшую существенную пользу республике<sup>12</sup>. Почетное звание «Заслуженный работник народного хозяйства Республики Калмыкия» может быть присвоено и служащему органов местного самоуправления за личные заслуги<sup>13</sup>. Почетным знаком «За образцовую службу» могут быть награждены лица, замещающие муниципальные должност-

сти и муниципальные служащие органов местного самоуправления Вологодской области<sup>14</sup>.

Есть примеры того, что государственную награду субъекта РФ могут получить лица, имеющие награды органов местного самоуправления<sup>15</sup>. Иными словами, государственная награда хоть и опосредованно, но связана с местным самоуправлением.

Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ показывает, что чаще всего государственные награды за заслуги в развитии местного самоуправления, устанавливаются в республиках. Наиболее востребованными являются почетные звания. В качестве примеров можно привести такие: заслуженный работник местного самоуправления (Республика Крым); заслуженный работник органов местного самоуправления (Республика Мордовия, Самарская область); заслуженный работник муниципальной службы (Республика Северная Осетия-Алания); заслуженный работник государственной и муниципальной службы (Удмуртская Республика).

Значительно реже встречаются знаки отличия или медали. Например, в Республике Татарстан есть медаль «За заслуги в развитии местного самоуправления в Республике Татарстан». В Чувашской Республике учрежден знак отличия «За безупречную службу в органах местного самоуправления в Чувашской Республике».

В качестве оснований получения вышеуказанных государственных наград называются:

- выдающиеся заслуги в становлении и развитии местного самоуправления в Республике Татарстан, повышении эффективности деятельности органов местного самоуправления, решении вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций<sup>16</sup>;
- вклад в развитие местного самоуправления, безупречную и эффективную муниципальную службу не менее 10 лет<sup>17</sup>;

<sup>12</sup> Закон Республики Алтай от 18.10.2005 № 73-РЗ «О государственных наградах Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. № 28, 05.12.2005.

<sup>13</sup> Закон Республики Калмыкия от 03.11.2011 № 294-IV-3 «О государственных наградах Республики Калмыкия» // Хальмг унн. № 201. 09.11.2011.

<sup>14</sup> Постановление Губернатора Вологодской области от 28.12.2016 № 787 «Об учреждении государственной награды Вологодской области – Почетного знака “За образцовую службу”» // Красный Север. № 2. 14.01.2017.

<sup>15</sup> См., напр.: Закон Республики Карелия от 26.07.1994 № 3-ЗРК «О государственных наградах Республики Карелия» // Собрание законодательства РК. № 1, ноябрь, 1994.

<sup>16</sup> Закон Республики Татарстан от 10.10.2011 № 74-ЗРТ «О государственных наградах Республики Татарстан» // Республика Татарстан от 21.10.2011 № 201.

<sup>17</sup> Закон Чувашской Республики от 12.04.2005 № 15 «О государственных наградах Чувашской Республики» // Республика. № 14. 14.04.2005.

– значительный личный вклад в становление и развитие местного самоуправления в Республике Крым<sup>18</sup>;

– личные заслуги в развитии местного самоуправления на территории республики; в решении социально-экономических задач муниципальных образований; в повышении эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности<sup>19</sup>;

– заслуги в развитии местного самоуправления, осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан на территории муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания, за успешное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности, проработавших в органах местного самоуправления 15 и более лет<sup>20</sup>;

– особые заслуги в области государственного и муниципального строительства, существенный вклад в развитие предоставления государственных и муниципальных услуг, а также совершенствование деятельности государственных органов Удмуртской Республики и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике<sup>21</sup>.

Любопытно, что вышеприведенные формулировки сделаны с использованием двух ключевых терминов – «заслуга» и «вклад». Получается, что «вклад» – это одна из форм проявления «заслуги». Исследуя содержание термина «заслуга» А.В. Малько обращает внимание на то, как сформулированы в правовых актах модели заслуг, видя в них «сверхисполнительность»: «за мужество», «за героизм», «за самоотверженность», «за высокое мастерство», «за большой вклад», «за выдающиеся достижения», «за многолетнюю плодотворную деятельность», «за многолетний добросовестный труд» [15].

В.А. Винокуров констатирует, что в русском языке под заслугой понимается общепризнанная полезность чьих-либо поступков, деятельности, а также сами эти поступки, деятельность и предлагает выделять такие качественные характеристики заслуги: исключительные, особо выдающиеся, выдающиеся, особые, большие и просто заслуги. Как вид

заслуги следует выделить вклад в развитие какой-либо сферы деятельности. Как и заслуга, вклад в развитие чего-либо имеет несколько степеней: значительный, большой, весомый, особый, и, кроме того, встречается вклад личный и творческий [1].

Во всех субъектах РФ осуществляется деятельность по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Правовые основы составляют указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты органов государственной власти субъектов РФ, в которых, в частности, определяются показатели оценки. По результатам оценки эффективности, муниципальные образования могут получать дополнительные премии (гранты). Информация о результатах, которая зачастую рассматривается как рейтинг муниципальных образований, публикуется для всеобщего сведения. Данные премии (гранты) фактически выполняют те же функции, что и награды – вручаются при наличии особых достижений или результатов и являются формой признания заслуг, мерой поощрения и вручаются органами государственной власти.

В субъектах РФ предусматриваются конкурсы лучших муниципальных образований в целом или по отдельным направлениям деятельности. Встречаются следующие примеры:

– лучшее муниципальное образование субъекта РФ (Республики Башкортостан, Удмуртия, Хакасия, Алтайский край, Амурская, Волгоградская, Воронежская, Рязанская, Смоленская, Челябинская области);

– лучшее муниципальное образование по реализации полномочий в сфере развития и поддержки малого и среднего предпринимательства (Ленинградская область);

– лучшее муниципальное образование по инвестиционной привлекательности (Брянская область);

– лучшее муниципальное образование по поддержке и развитию добровольной пожарной охраны, обеспечению безопасности на воде или в целом по области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения (Республика Башкортостан, Белгородская, Омская области);

<sup>18</sup> Закон Республики Крым от 17.07.2014 № 34-ЗРК «О государственных наградах Республики Крым» // Крымские известия. № 148(5559). 24.07.2014.

<sup>19</sup> Указ Главы Республики Мордовия от 24.02.2016 № 46-УГ «О мерах по реализации Закона Республики Мордовия “О государственных наградах Республики Мордовия”» // Известия Мордовии. № 20-9. 26.02.2016.

<sup>20</sup> Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15.08.2007 № 38-РЗ «О государственных наградах Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. № 163. 06.09.2007.

<sup>21</sup> Закон Удмуртской Республики от 03.05.2001 № 22-РЗ «О государственных наградах Удмуртской Республики и почетных званиях Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. № 66-67. 04.05.2001.

– лучшее муниципальное образование по эффективному использованию агресурсного экономического потенциала территории и государственной поддержки (Республика Калмыкия, 2006–7 гг.);

– лучшее муниципальное образование по профилактике правонарушений (Республика Тыва, Томская область);

– лучшее муниципальное образование в области охраны труда (Удмуртская Республика);

– лучшее муниципальное образование в сфере образования, по подготовке к новому учебному году, организации отдыха и оздоровления детей (Краснодарский край, Иркутская, Калининградская области);

– лучшее муниципальное образование по использованию информационных и телекоммуникационных технологий в управлении (Владимирская область);

– лучшее муниципальное образование по энергосбережению (Курганская, Свердловская область);

– лучшее муниципальное образование в сфере благоустройства и дорожной деятельности (Нижегородская, Саратовская области);

– лучшее муниципальное образование в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

Анализ нормативных актов вышеназванных субъектов РФ показывает, что по результатам этих конкурсов победители получают дополнительные денежные средства, которые фактически выделяются для стимулирования соответствующего направления деятельности в муниципальном образовании.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Алтайский, Хабаровский, Красноярский края, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Московская области) складывается положительный опыт проведения конкурсов на лучшую работу представительного органа муниципального образования, которые проводятся ежегодно законодательными органами субъектов Российской Федерации. Есть примеры аналогичных конкурсов и для участковых избирательных комиссий (Республика Коми в 2008 году).

Лучших глав муниципальных образований определяют в Республике Саха (Якутия), Московской. В Волгоградской области есть конкурсы «Лучшая организация года», «Лучшая местная администрация года», «Лучший менеджер года».

Конкурсы лучших муниципальных служащих проводятся практически во всех субъектах РФ. Основные награды – дипломы (грамоты) и премии.

Грамоты или благодарности могут получать не только сотрудники органов местного самоуправления, но и иные лица. За вклад в развитие местного самоуправления Оренбургской области может быть вручена Почетная грамота Правительства Оренбургской области, Благодарность председателя Законодательного Собрания Оренбургской области<sup>22</sup>.

Анализ нормативных правовых актов показывает, что практически нигде не проводятся конкурсы по выявлению лучшего контрольно-счетного органа (контрольного органа) муниципального образования. Редко предусматриваются конкурсы для выборных лиц, в особенности для депутатов представительных органов муниципальных образований.

В Республике Саха (Якутия) учрежден нагрудный знак «За заслуги в области развития местного самоуправления» имени Софрона Сыранова (Василия Вениаминовича Сыранова), которым награждаются депутаты представительных органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия), добившиеся высоких практических результатов в работе, внесшие вклад в развитие местного самоуправления и эффективное решение вопросов местного значения. Нагрудный знак вручается 21 апреля – в День местного самоуправления в Российской Федерации<sup>23</sup>. Символично, что Софрон Сыранов в 1767 году был избран депутатом в Екатерининскую комиссию по выработке свода законов России. В 1777 году довел до императрицы Екатерины II прошения народа Саха об улучшении жизни, о предоставлении якутам возможности получить образование.

В субъектах РФ довольно распространённой является такая премия как «Признание». Ее учреждают как органы государственной власти, местного самоуправления, так и некоммерческие организации. Часто эту премию учреждают общественные палаты. Как правило, премия вручается за активную деятельность в сфере культуры, искусства, образования, а также социально значимую или иную правозащитную деятельность, осуществляемую по защите общественного интереса. Иногда вводятся номинации прямо или косвенно связанные с местным самоуправлением.

<sup>22</sup> Закон Оренбургской области от 17.12.2010 № 4118/948-IV-ОЗ «О наградах Оренбургской области и наградах органов государственной власти Оренбургской области» // Южный Урал от 30.12.2010 № 178-185 (спецвыпуск № 97)

<sup>23</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2010 880-3 № 669-IV «О наградах Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 84. 31.12.2010.

Например, в Постановлении Губернатора ХМАО – Югры от 28.09.2004 № «О Конкурсе социально значимых проектов в сфере социальной защиты населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»<sup>24</sup> учреждена такая номинация как «Лучшая практика территориального общественного самоуправления» – для территориальных общественных самоуправлений, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования автономного округа по созданию эффективного социального партнерства власти и населения. Победителям вручается Статуэтка «Премия “Признание”», почетные дипломы.

### **5. Награды установленные органами местного самоуправления**

В Методических рекомендациях по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований, утвержденных Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации 28 июня 2006 года подчеркивается, что наградные знаки муниципальных образований не должны иметь сходства (даже отдаленного) с государственными наградами Российской Федерации. Недопустимость сходства с государственными наградами распространяется как на внешний вид, так и на названия наград муниципальных образований. Недопустимо применять для наименования муниципальных наград термины «орден», «знак к почетному званию «Заслуженный...» и «Народный...», а также иные названия, близкие к названиям государственных наград. Наградные знаки муниципальных образований должны иметь названия. Например: «Знак “Почетный гражданин города...”», «Знак “За заслуги перед городом...”», «Знак “От благодарного... района...”», «Медаль “500 лет города...”» и т. п.

На практике вышеназванные рекомендации Геральдического совета не всегда реализуются в полном объеме.

Мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления показывает, что до-

вольно редко встречаются документы, в которых регулируется наградная политика в муниципалитете, учреждена система муниципальных наград. Есть примеры того, что учреждается наградная система муниципального образования<sup>25</sup> или отдельного органа местного самоуправления<sup>26</sup>.

В качестве примера документа, регулирующего наиболее широкий круг вопросов, связанных с наградной политикой, можно привести Решение Совета депутатов муниципального образования «Город Новодвинск» Архангельской области от 09.04.2015 № 94 «Об утверждении Положения о присвоении муниципальных наград, увековечении памяти о гражданах, исторических событиях на территории муниципального образования “Город Новодвинск”»<sup>27</sup>. Название документа является очень необычным, документ направлен на регулирование двух групп отношений – отношений, связанных с увековечением памяти о людях или событиях, и собственно наградных отношений.

В документе говорится, что муниципальной наградной системой является совокупность почетных званий, знаков отличия и иных форм поощрения, предусмотренных настоящей главой и применяемых в качестве форм признания заслуг и поощрения граждан, организаций и коллективов организаций за успехи и достижения в социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования «Город Новодвинск», а также в государственной и общественной деятельности. Муниципальную наградную систему составляют:

- звание «Почетный житель муниципального образования “Город Новодвинск”»;
- нагрудный знак «За заслуги перед муниципальным образованием “Город Новодвинск”»;
- поощрение в виде занесения имени на Доску Почета муниципального образования «Город Новодвинск»;

<sup>24</sup> Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 28.09.2004 № 141 «О Конкурсе социально значимых проектов в сфере социальной защиты населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2004. № 10. Ст. 1507.

<sup>25</sup> Решение Тындинской городской Думы Амурской области от 16.06.2011 № 305 «О муниципальных наградах города Тынды».

<sup>26</sup> Постановление Администрации Елизовского муниципального района Камчатского края от 10.11.2014 № 1357

(ред. от 20.07.2016) «О наградной системе администрации Елизовского муниципального района».

<sup>27</sup> Решение Совета депутатов муниципального образования «Город Новодвинск» Архангельской области от 09.04.2015 № 94 «Об утверждении Положения о присвоении муниципальных наград, увековечении памяти о гражданах, исторических событиях на территории муниципального образования “Город Новодвинск”» // Официальный сайт городского Совета депутатов МО «Город Новодвинск». URL: <http://новодвинск-горсовет.рф> (дата обращения: 13.04.2015).

– почетные грамоты, благодарности, благодарственные письма органов местного самоуправления муниципального образования «Город Новоудинск».

Довольно сложная наградная система предусмотрена в Крапивинском муниципальном районе Кемеровской области<sup>28</sup>. Выделяются награды муниципального образования, награды органов местного самоуправления, а также юбилейные даты.

К высшим наградам Крапивинского муниципального района относятся:

- звание «Почетный гражданин Крапивинского района»;
- медаль «За заслуги перед Крапивинским районом».

Награды органов местного самоуправления Крапивинского муниципального района делятся на награды Совета народных депутатов Крапивинского муниципального района (почетная грамота; благодарственное письмо; благодарность; целевая премия; ценный подарок; памятный адрес) и награды администрации Крапивинского муниципального района (диплом; почетная грамота; благодарственное письмо; благодарность; целевая премия; ценный подарок; памятный адрес).

Кроме того, есть юбилейные даты предприятий, организаций, учреждений и населенных пунктов: 10, 20, 25, 30 лет и далее каждые пять лет, связанные с их созданием и образованием. Для граждан юбилейные даты – это 45, 50, 55, 60, 65 лет и далее каждые пять лет. Правда в положении не говорится о том как связаны юбилейные даты с наградами.

О юбилейных датах говорится и в положении о наградной системе Ононского района Забайкальского края<sup>29</sup>. Юбилей – повод получить премию, однако одного юбилея не достаточно. Должны быть заслуги, которые обозначены следующим образом: за добросовестный труд, высокий профессионализм, большой вклад в сферу своей деятельности (трудовую и общественную), выполнение особых поручений, за содействие в проведении различного рода мероприятий и (или) в связи с юбилейными датами,

профессиональными праздниками и общественно значимыми событиями в районе. Положением установлена квота на получение премий. Премиями администрации муниципального района ежегодно поощряются не более 30 граждан (семей), в том числе: в связи с юбилейной датой 50 лет совместной жизни – 10 семей; в связи с юбилейными датами со дня рождения (поощряются руководители бюджетных учреждений (организаций), финансируемых из бюджета муниципального района) – 10 человек; талантливые дети – 10 человек.

В наградную систему города Новый Уренгой входят<sup>30</sup>:

- почетные звания, которые являются высшей формой признания заслуг и поощрения граждан в муниципальном образовании.
- награды органов местного самоуправления, которые подразделяются на: награды Городской Думы муниципального образования; награды Администрации города Новый Уренгой; награды органов Администрации города Новый Уренгой, наделенных правами юридического лица.

На основании Решения Курганской городской Думы от 21.09.2005 № 222 «О системе поощрений органами местного самоуправления муниципального образования города Кургана»<sup>31</sup> в систему поощрений органами местного самоуправления муниципального образования города Кургана входит:

- присвоение звания «Почетный гражданин города Кургана»;
- занесение в галерею «Курганцы - гордость города»;
- присвоение премии «Признание»;
- награждение Почетной грамотой Курганской городской Думы;
- поощрение Благодарственным письмом Курганской городской Думы;
- награждение Почетной грамотой Главы города Кургана;
- поощрение Благодарственным письмом Главы города Кургана;

<sup>28</sup> Решение Совета народных депутатов Крапивинского муниципального района Кемеровской области от 29.09.2014 № 239 (ред. от 30.11.2015) «О принятии Положения о наградной системе в Крапивинском муниципальном районе» // Тайдонские родники от 11.12.2015г. № 96.

<sup>29</sup> Решение Совета муниципального района «Ононский район» Забайкальского края от 22.02.2011 № 4 «О наградной системе муниципального района «Ононский район»».

<sup>30</sup> Решение Городской Думы муниципального образования город Новый Уренгой Ямало-Ненецкого автономного

округа от 29.03.2012 № 176 «Об утверждении Положения о наградной системе муниципального образования город Новый Уренгой» // Правда Севера от 05.04.2012 г., спецвыпуск № 23 (602).

<sup>31</sup> Решение Курганской городской Думы от 21.09.2005 № 222 «О системе поощрений органами местного самоуправления муниципального образования города Кургана» // Курган и курганцы. 04.10.2005. № 111.

- награждение Почетной грамотой Администрации города Кургана;
- поощрение Благодарственным письмом Администрации города Кургана;
- вручение приветственного адреса Курганской городской Думы, Главы города Кургана, Администрации города Кургана;
- поощрение премией Главы города Кургана для трудящейся молодежи.

Как уже говорилось, вышеприведенные примеры являются весьма редкими. Обычно муниципальными нормативными правовыми актами предусматривается как проведение конкурса на выбор лучшего муниципального образования, так и лучшего муниципального служащего. Проводятся подобные конкурсы чаще всего органами местного самоуправления муниципальных районов. Как правило, победители получают дипломы (грамоты) и премии, однако, могут предусматриваться и иные позитивные для награждаемого последствия, среди которых чаще встречаются такие:

- рекомендация для включения в кадровый резерв для замещения должности муниципальной службы в порядке должностного роста;
- учитывается аттестационной комиссией при принятии решения о соответствии муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы (в течение 3 лет);
- присваивается внеочередной классный чин в соответствии с группой должностей.

В городских округах, иных муниципальных образованиях может предусматриваться присвоение звания почетный житель города или почетный гражданин города. Есть примеры того, что решением органа местного самоуправления устанавливаются почетные звания (см., напр.: Постановление главы Балашихинского района Московской области от 17.09.2004 № 1292 «Об утверждении Положения о почетных званиях Балашихинского района по профессиям и порядка их присвоения»).

Постановлением главы муниципального образования «Город Ухта» от 30.04.2004 № 510 «О городском конкурсе “Честь по заслугам”» предусматриваются такие номинации как:

- за вклад в развитие промышленно-экономического потенциала города Ухты;
- за вклад в развитие образования города Ухты, успешное внедрение инновационных технологий в процесс обучения;
- за вклад в развитие научного потенциала города Ухты;

- за вклад в развитие здравоохранения города Ухты;
- за вклад в развитие культуры и массовых коммуникаций города Ухты;
- за вклад в развитие городских служб социальной поддержки граждан, решение социальных проблем города Ухты;
- за вклад в развитие физической культуры и спорта города Ухты;
- за личное мужество и героизм;
- за поддержку городских социально-экономических программ и мероприятий, личное участие в их реализации;
- за вклад в дело патриотического воспитания граждан города Ухты;
- за вклад в развитие местного самоуправления.

Победители конкурса могут награждаться нагрудным знаком отличия «За заслуги перед Ухтой» с вручением денежной премии в размере 5 тысяч рублей и ленты победителя.

Весьма редко в муниципальных образованиях учреждаются собственные медали. В качестве одного из примеров можно привести Решение Думы Качканарского городского округа Свердловской области от 17.05.2017 № 37 (ред. от 21.06.2017) «Об учреждении медали Бурдакова». Медаль является почетной наградой Качканарского городского округа, учрежденной в честь выдающегося предпринимателя, благотворителя, основателя поселка Валериановска, действительного пожизненного члена Уральского общества любителей естествознания Викторина Яковлевича Бурдакова, с целью признания заслуг граждан перед Качканарским городским округом в предпринимательской, благотворительной и просветительской деятельности. Медалью могут награждаться жители Качканарского городского округа, других населенных пунктов Российской Федерации, а также иностранные граждане.

#### **6. Награды, установленные общественными и иными организациями**

Общероссийский конгресс муниципальных образований учредил почетную грамоту ОКМО и почетный знак ОКМО. Согласно Положению, Почетная грамота Общероссийского Конгресса муниципальных образований является поощрением за существенный вклад в развитие местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество и подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных кадров. По решению Президиума

ОКМО награжденным Почетной грамотой может выплачиваться денежное вознаграждение.

Свои почетные знаки есть у Всероссийского совета местного самоуправления, Союза российских городов. В СРГ дополнительно предусматривается, что есть Почётные члены Правления Союза российских городов.

Следует особо выделить и памятную медаль Всероссийского Совета местного самоуправления имени В.А. Петухова «Долг. Совесть. Честь», которая вручается ежегодно мэрам городов, руководителям муниципальных образований или физическим лицам, внесшим значительный вклад в развитие своих территорий или системы самоуправления в целом.

В ряде субъектов РФ конкурсы на лучшее муниципальное образование проводят советы муниципальных образований (Курская, Оренбургская). Подобные возможности предусмотрены уставами советов муниципальных образований Новгородской, Рязанской, Саратовской области)

В Курской области именно Совет муниципальных образований проводит конкурс по номинациям: «Лучшее муниципальное образование», «Лучший глава муниципального образования, глава администрации муниципального образования», «Лучший представительный орган муниципального образования Курской области». Лауреаты конкурса награждаются дипломами Ассоциации «Совет муниципальных образований Курской области», денежными премиями и (или) ценными подарками. Победители конкурса решением оргкомитета могут быть выдвинуты на участие во всероссийских конкурсах.

В регионах встречаются конкурсы лучших по профессии, которые проводятся совместно органами власти и коммерческими и некоммерческими организациями. Например, согласно Положению о конкурсе профессионального мастерства «Лучший юрист Прикамья – 2019». Конкурс был организован ООО «ТелекомПлюс». Соорганизаторами конкурса являются Пермское отделение общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», группа компаний «Налоги и право», ООО «Инвест-Аудит», НП «Союз налогоплательщиков», Арбитражный суд Пермского края, Семнадцатый арбитражный апелляционный суд, Пермский краевой суд, Управление Министерства юстиции по Пермскому краю, Министерство финансов по Пермскому краю, Управление Федеральной налоговой службы по Пермскому краю, Управление Роскомнадзора по Пермскому краю, некоммерческое партнерство «Пермский профессиональный клуб юристов». В

2019 году конкурс реализуется в рамках конкурса социальных и культурных проектов ПАО «Лукойл» в Пермском крае, Удмуртской Республике и Республике Башкортостан.

Конкурсы лучших по профессии проводятся в ряде муниципальных образований органами местного самоуправления (см., напр.: Постановление Администрации города Губкинский ЯНАО от 12.04.2013 N 810 «О проведении городского профессионального конкурса “Лучший юрист Губкинского”»).

Большое количество различных конкурсов предусматривается для органов ТОС, их руководителей (напр.: лучший ТОС, лучшие двор, сельский староста и т. п.).

В ноябре 2018 года в Ненецком автономном округе стартовал конкурс «Лучший проект ТОС 2018», который проводится РОО «Ресурсный центр некоммерческих организаций Ненецкого автономного округа» в рамках социального проекта «ТОСы Арктики» при поддержке Фонда президентских грантов.

В Брянской области конкурс «Лучший руководитель территориального общественного самоуправления Брянской области» проводится Советом муниципальных образований Брянской области. Подобные конкурсы организуют советы муниципальных образований Республики Татарстан, Алтайского края, Ивановской, Тульской областей.

В Воронежской области конкурс на поощрение активных руководителей и членов территориального общественного самоуправления «ТОС: от слов к делу» организуется Воронежским региональным общественным движением поддержки соотечественников совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Воронежской области». На портале территориального общественного самоуправления размещены лучшие практики ТОС, сгруппированные по нескольким номинациям; на этом же портале проводится электронное голосование на звание лучшего председателя ТОС Воронежской области 2018 года.

## 7. Выводы

Существующие нормативные правовые акты и практика их применения не позволяют сделать вывод о сформировавшейся наградной политике в отношении органов местного самоуправления и системе таких наград. Мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления показал, что достаточно редко встречаются документы, регламентирующие наградную политику муниципального образования.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винокуров В.А. Государственное наградное право / В.А. Винокуров. – М.: ИГ URSS, 2014. – 608 с.
2. Винокуров В.А. Система государственных наград Российской Федерации: коррективы 2018 года / В.А. Винокуров // Конституционное и муниципальное право – 2019. – № 2. – С. 18–22.
3. Винокуров В.А. Совершенствование правового регулирования системы государственных наград Российской Федерации / В.А. Винокуров // Конституционное и муниципальное право – 2012. – № 2. – С. 41–45.
4. Трофимов Е.В. Наградное дело в Российской Федерации / Е.В. Трофимов. – М.: Юрист, 2011. – 944 с.
5. Трофимов Е.В. Наградная система Российской Федерации: структурный и содержательный анализ / Е.В. Трофимов // Административное право и процесс. – 2012. – № 8. – С. 13–19.
6. Дуэль В.М. Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Дуэль. – М., 2005. – 181 с.
7. Капусткин А.С. Иерархия общественных наград в Российской Федерации. Взгляд с позиций права / А.С. Капусткин // Юрист. – 2018. – № 8. – С. 71–76.
8. Деднев А.В. Наградная система России как социальный феномен: социально-философский анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук / А.В. Деднев. – М., 2009. – 22 с.
9. Кокурина О.Ю. Формирование наградного права как комплексного правового института Российской Федерации / О.Ю. Кокурина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7. – С. 3–9.
10. Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / С.Н. Братановский, В.В. Стрельников; под ред. С.Н. Братановского. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. – 2007. – 136 с.
11. Сердобинцева Е.В. Наградная система Российской Федерации / Е.В. Сердобинцева // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 177–181.
12. Щепотьев А.В. Совершенствование наградной системы федеральных органов государственной власти Российской Федерации / А.В. Щепотьев. – М.: Юстицинформ, 2017. – 80 с.
13. Капусткин А.С. Законодательство о государственных наградах. Опыт стран Содружества Независимых Государств и возможность его применения в России / А.С. Капусткин // Юридический мир. – 2010. – № 10. – С. 53–56.
14. Кокурина О.Ю. Основные функции межотраслевого института наград государства в российском праве: ценностно-нормативный подход / О.Ю. Кокурина // Административное право и процесс. – 2017. – № 12. – С. 9–15.
15. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика / А.В. Малько. – СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. – 196 с.

### REFERENCES

1. Vinokurov V.A. *State Award Law*. Moscow, URSS Publ., 2014. 608 p. (In Russ.).
2. Vinokurov V.A. The system of state awards of the Russian Federation: 2018 amendments. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 2, p. 18–22. (In Russ.).
3. Vinokurov V.A. Improving the legal regulation of the system of state awards of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2012, no. 2, p. 41–45. (In Russ.).
4. Trofimov E.V. *Award engagement in the Russian Federation*. Moscow, Yurist Publ., 2011. 944 p. (In Russ.).
5. Trofimov E.V. The award system of the Russian Federation: structural and substantive analysis. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2012, no. 8, p. 13–19. (In Russ.).
6. Duel' V.M. *State awards in Russian law: problems of theory and practice*. Cand. Diss. Moscow, 2005. 181 p. (In Russ.).
7. Kapustkin A.S. The hierarchy of public awards in the Russian Federation. A view from the standpoint of law. *Yurist = Lawyer*, 2018, no 8, p. 71–76. (In Russ.).

8. Dednev A.V. *The award system of Russia as a social phenomenon: socio-philosophical analysis*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2009. 22 p. (In Russ.).
9. Kokurina O.Yu. Formation of award law as a complex legal institution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2012, no. 7, p. 3–9. (In Russ.).
10. Bratanovskiy S.N., Strelnikov V.V. *Administrative and legal regulation of service in bodies and institutions of the prosecutor's office of the Russian Federation*. Saratov, IPR Media, 2007. 136 p. (In Russ.).
11. Serdobintseva E.V. The award system of the Russian Federation. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal = Russian Law Journal*, 2010, no. 2, p. 177–181. (In Russ.).
12. Schepotiev A.V. *Improvement of the award system of federal bodies of state power of the Russian Federation*. Moscow, Justitsinform Publ., 2017. 80 p. (In Russ.).
13. Kapustkin A.S. Legislation on state awards. The experience of the countries of the Commonwealth of Independent States and the possibility of its application in Russia. *Yuridicheskij mir = Legal World*, 2010, no. 10, p. 53–56. (In Russ.).
14. Kokurina O.Yu. The main functions of the interdisciplinary institute of state awards in Russian law: value-regulatory approach. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2017, no. 12, p. 9–15. (In Russ.).
15. Mal'ko A.V. *Preferential and incentive legal policy*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press, 2004. 196 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Шугрина Екатерина Сергеевна** – доктор юридических наук, профессор; <sup>1</sup>ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления; <sup>2</sup>ведущий научный сотрудник базовой кафедры муниципального права

<sup>1</sup>Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

<sup>2</sup>Югорский государственный университет

<sup>1</sup> 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, каб. 1602

<sup>2</sup> 628011, Россия, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16  
e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: 4120-8693; AuthorID: 484215

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Ekaterina S. Shugrina** – Doctor of Law, Professor;

<sup>1</sup> Leading Researcher, Center for local self government; <sup>2</sup> Leading Researcher, Base Department of Municipal Law

<sup>1</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

<sup>2</sup> Ugra State University

<sup>1</sup> off. 1602, 82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

<sup>2</sup> 16, Chekhova ul., Khanty-Mansiysk, 628011, Russia  
e-mail: eshugrina@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Наградная политика: виды наград для муниципального уровня власти / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 85–98. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).85-98.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Award policy: types of awards for the municipal authorities. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 85–98. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).85-98. (In Russ.).

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

## THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

---

УДК 343.9

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(2).99-108



### ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРЕСТУПНОГО ПОВЕДЕНИЯ

М.П. Клеймёнов<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

<sup>2</sup> Новосибирский государственный университет экономики и управления, г. Новосибирск, Россия

#### Информация о статье

Дата поступления –

16 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

#### Ключевые слова

Прогнозирование,  
индивидуальное преступное  
поведение, уголовно-правовые  
риски, привычный риск,  
профессиональный риск

Изучается уголовно-правовой аспект прогнозирования индивидуального преступного поведения, который, помимо прочего, заключается в оценке потенциальным преступником вероятности быть привлеченным к уголовной ответственности за возможное посягательство и понести наказание. Отмечается, что отношение различных лиц к возможности быть привлеченными к ответственности за нарушение уголовно-правового запрета может изменяться в широких пределах, приобретать различный характер, иметь специфические особенности. Выделяются группы уголовно-правового риска: вне риска («над законом»); привычного риска; «оправданного» риска; легкомысленного риска; эмоционального риска; ситуационного риска; профессионального риска.

### PROBLEMS OF CRIMINAL LEGAL FORECASTING OF INDIVIDUAL CRIMINAL BEHAVIOR

Mikhail P. Kleymenov<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

<sup>2</sup> Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia

#### Article info

Received –

2020 March 16

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

#### Keywords

Forecasting, individual criminal  
behavior, criminal risks, habitual  
risk, professional risk

The subject of the article is the problem of typical assessments of criminal legal risk by offenders.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis that the attitude of various persons to the possibility of being punished for violating a criminal prohibition can be typologized, and the probability of being punished depends on the criminal's belonging to the corresponding type.

The methodology includes dialectical, comparative legal, sociological, statistical, psychological methods, expert assessments, generalizing indicators.

The main results, scope of application. The original criminal-legal aspect of predicting individual criminal behavior consists primarily in determining the probability of a potential criminal being brought to criminal responsibility for a possible offense and being punished. Foresight in this case is individual in the literal sense of the word – its subject is primarily a person who is inclined to commit a crime. The position of the researcher of criminal law forecasting of individual criminal behavior, who is obliged to put himself "in the place" of a socially dangerous person, to understand the nature and process of risk assessment, and to be brought to criminal responsibility, is also original. The attitude of different persons to the possibility of being brought to justice for violating a criminal law prohibition may vary widely, acquire a different character, and have specific features. In this regard, theoretically, we can distinguish the following groups of criminal risk: out of risk ("above the law");

habitual risk; "justified" risk; frivolous risk; emotional risk; situational risk; professional risk. The validity of this typology is confirmed by both empirical experience and materials of criminal-legal and psychological research.

Conclusion. The magnitude of the criminal legal risk, of course, should be taken into account in the criminal law policy: both when assessing its purposefulness and effectiveness, and when solving the task of a comprehensive information and analytical support for it.

## 1. Введение

Проблема прогнозирования индивидуального преступного поведения наиболее полно разработана в криминологии [1–7]. Его предметом является преступное поведение отдельных лиц с оценкой его вероятности со стороны представителей правоохранительных органов (или исследователей) с целью принятия (или разработки) упреждающих (профилактических) мер [8–11]. Полученные при этом результаты, их несомненная теоретическая и практическая значимость являются убедительным примером для уголовно-правовой науки, призванной изучать, в частности, закономерности воздействия угрозы наказанием на сознание и поведение лиц, от которых можно ожидать совершения преступления. Что касается судебной практики, то при вынесении приговоров должны даваться прогностические оценки; во всяком случае зарубежные исследователи проблемы прогнозирования индивидуального преступного поведения на этом не только настаивают, но и предлагают определенные рекомендации, например, в виде принятия так называемого структурированного судебного решения, где учитываются риски повторного совершения преступлений [12; 13].

Оригинальный уголовно-правовой аспект прогнозирования индивидуального преступного поведения заключается, прежде всего, в определении потенциальным преступником вероятности быть привлеченным к ответственности за возможное посягательство и понести наказание. Как видим, предвидение в данном случае является индивидуальным в буквальном смысле этого слова – его субъектом в первую очередь выступает лицо, склонное к совершению преступления.

В этом – специфика «чисто» уголовно-правового подхода к рассматриваемой проблеме; он не присущ криминологии, которая занимается определением вероятности совершения лицом преступления. Ясно, что такая цель не может быть поставлена аутентично. Оригинальна и позиция исследователя уголовно-правового прогнозирования индивидуального преступного поведения, обязанного поставить себя «на место» общественно опасной личности,

уяснить характер и процесс оценки риска, быть привлеченным к уголовной ответственности.

Разумеется, имея в виду особенности уголовно-правового прогнозирования индивидуального преступного поведения, не следует игнорировать и то, что объединяет различные подходы к изучению общественно опасного поведения. Таким связующим звеном являемся криминальная мотивация, анализ которой представляет интерес для исследования проблемы предвидения как с уголовно-правовой, так и криминологической точки зрения. Отметим, что уголовно-правовое прогнозирование в данном случае «поставляет» информацию для прогнозирования криминологического. В свою очередь, тот опыт, который накоплен и обобщен специалистами в области предвидения социально опасного поведения, с успехом может быть использован для достижения целей уголовно-правового прогнозирования. Такой опыт свидетельствует, в частности, что для составления прогноза необходимы изучение и типологизация лиц, склонных к совершению преступлений [14, с. 12].

Действительно, отношение различных лиц к возможности быть привлеченными к ответственности за нарушение уголовно-правового запрета может изменяться в широких пределах, приобретать различный характер, иметь специфические особенности. В этом плане теоретически можно выделить ряд групп «уголовно-правового риска»:

1. Субъекты, считающие себя находящимися «над законом», вне пределов уголовно-правового регулирования, относящиеся к возможности привлечения их к уголовной ответственности, несмотря на совершаемые общественно опасные действия, как к нереальной (группа «вне» риска).

2. Лица, сознательно ориентирующиеся на риск в силу противоправного образа жизни (группа привычного риска).

3. Правонарушители, полагающиеся на «везение», оправдывающие риск выгодой, которая может быть получена в результате совершения преступления (группа «оправданного» риска).

4. Субъекты, сознательно пренебрегающие высокой вероятностью быть привлеченными к уголовной ответственности (группа легкомысленного риска).

5. Лица, которые не могут в силу физиологического, психического состояния, индивидуальных качеств оценить правовые последствия преступных посягательств (группа эмоционального риска).

6. Лица, ошибающиеся в оценке сложившихся обстоятельств, недооценивающие вероятность уголовно-правовой квалификации их действий в экстремальной ситуации (группа ситуационного риска).

7. Категория правонарушителей, неоправданно рискующих при выполнении профессиональных обязанностей (группа профессионального риска).

Приведенная типология, конечно, во многом схематична. Однако, ее обоснованность подтверждается как эмпирическим опытом, так и материалами криминологических и психологических исследований. С целью аргументирования этого тезиса обратимся к более подробной характеристике каждой из выделенных групп, имея в виду те факторы, которые могут быть приняты во внимание соответствующими субъектами, оценивающими в процессе криминальной мотивации вероятность их уголовно-правового преследования.

## 2. Группа «вне» риска

Новейшая историография представила нам обширную галерею типов, занимавших высокие государственные посты, организовывающих геноцид, разрушение материальной и духовной культуры, широкомасштабную коррупцию. Многие из них сами стали жертвами террора, активными участниками, которого они являлись (как правило, вне связи с преступлениями, которые они совершили). Многие так и не понесли никакой ответственности. Характерная черта, их криминальной психологии – осознание полной личной безнаказанности, вседозволенности. Обретение соответствующего должностного статуса обеспечивало им положение «над законом». Ситуация в этом отношении изменилась, однако не настолько, что можно было говорить об исключительности рассматриваемого подтипа субъектов. Элитарная группа пополняется в итоге образования дополнительных государственных структур, расширения круга лиц, обладающих большими властными полномочиями, формирования «замкнутых» управленческих систем, не имеющих зачастую фактически независимых органов, осуществляющих контрольные функции.

К группе «вне» риска относятся также организаторы преступной деятельности, являющиеся, по су-

ществу, идеологами криминальной среды – так называемые «воры в законе». По данным многих исследований, включая те, участие в которых принимал автор, функции таких лиц включают в себя организацию пропаганды преступного образа жизни; создание и распределение фонда («кассы», «общака») для решения различных вопросов, формирования криминальной деятельности, подкупа должностных лиц оказания помощи лицам, осужденным к лишению свободы, и членам их семей, определение различных направлений преступного бизнеса, организация «сходок» для обсуждения проблем стратегии и тактики деятельности криминальных организаций с учетом изменяющейся социально-правовой ситуации и др. Исполнителями преступлений они практически не бывают; привлечь их к уголовной ответственности, как правило, чрезвычайно сложно.

## 3. Группа привычного риска

Такая группа включает членов криминальных организаций, непосредственно участвующих в совершении преступлений, профессиональных преступников, действующих как в сфере общеуголовной, так и экономической преступности. К названной группе следует отнести «боевиков» («бойцов»), выполняющих функции телохранителей лидеров криминальной среды, руководителей преступных групп, входящих в структуру организованной преступности, рядовых исполнителей, занимающихся вымогательством, перевозкой и сбытом наркотических веществ, фальшивомонетничеством, разбоями, грабежами и кражами, в частности, с проникновением в жилище граждан, имеющих крупные материальные ценности, организаторов азартных игр, мошенников-профессионалов, лиц, систематически занимающихся организованными хищениями и др. Трудно дать полный перечень субъектов, привычно пренебрегающих возможностью быть привлеченными к уголовной ответственности, учитывая постоянное появление новых форм и областей криминальной деятельности, сознательное восприятие опыта, накопленного в структурах зарубежной организованной преступности. В последние годы, к примеру, возник тип преступника, специализирующегося на киберпреступлениях (хакера). Профессиональная преступная деятельность, естественно, включает в себя способы и приемы минимизации уголовно-правового риска. К ним относятся: выбор жертвы посягательства из числа лиц, участвующих в совершении преступлений, скомпрометированных определенными противоправными действиями; тщательная подготовка к совершению преступления, включая уничтожение

следов преступления и оперативное исчезновение с места криминального события; воздействие на потерпевших и свидетелей посягательства, осуществляемое путем психического и физического насилия; обеспечение конспирации и контрразведывательная деятельность в отношении правоохранительных органов, их подразделений и служб, конкретных работников, установление с ними доверительных отношений; использование квалифицированной юридической «помощи» (консультаций) в процессе подготовки к совершению преступления и после возбуждения уголовного преследования; дезинформация общественного мнения в пользу правонарушителей с помощью средств массовой коммуникации и иным образом; угрозы и насилие в отношении сотрудников правоохранительных органов, лиц, осуществляющих частное расследование, собирающих соответствующую информацию с целью придать ее гласности; коррумпирование представителей системы уголовной юстиции, сбор компрометирующих сведений о них для последующего шантажа и т. п. Многие из указанных способов и приемов давно известны следственной и судебной практике, что, конечно, не снижает степени их актуальности. Заметим только, что наибольшей опасностью в настоящее время характеризуется коррумпирование должностных лиц, а также оказание психического давления на работников органов уголовной юстиции, граждан, вовлеченных в орбиту следственно-судебной деятельности.

#### **4. Группа обоснованного риска**

Разумеется, риск считается оправданным с позиций субъектов, заставляющих данную группу. Имея, как правило, относительно небольшой криминальный опыт, эти лица надеются, что совершая преступления эпизодически, можно благополучно избежать возможности привлечения к уголовной ответственности. Мотивы корысти, преобладающие среди представителей рассматриваемой категории, превалируют над соображениями конечной невыгодности криминального варианта поведения. Угрозу наказанием они склонны расценивать подобно участникам лотереи, рассчитывающим скорее выиграть, чем проиграть. Анализ объективных факторов, под влиянием которых складывается подобное мнение, убеждает в том, что такой расчет действительно оказывается обоснованным. По данным проведенного нами исследования реальная раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений составляет всего лишь 4,0 % [15, с. 100].

Кризис власти, болезненное состояние экономики, неэффективная работа существующих правоохранительных структур привели к беспрецедентной безответственности лиц, совершающих различного рода должностные злоупотребления. Естественно, что все это воздействует на неустойчивых граждан, которые, оказываясь в соответствующей ситуации (или способствуя ее созданию) рискуют вполне сознательно, а когда практика опровергает их расчеты, полагают, что им «просто не повезло».

Мнение о довольно частых нарушениях уголовного закона, которые не влекут ответственности, как показывают исследования правосознания, является довольно представительным. Оно распространено (правда, в разной степени) и среди населения, и в числе юристов-экспертов, и в массе лиц, склонных к совершению преступлений [16, с. 137–146].

*Группа легкомысленного риска.* Трудно подобрать более точное выражение, характеризующее отношение субъектов, входящих в эту группу, к возможности уголовного преследования за действия, которые они намерены совершить. То, что высокая вероятность быть привлеченными к уголовной ответственности не останавливает их от реализации преступного намерения (чаще всего осуществляемого в отношении знакомых им граждан) заставляет предположить здесь не только беспечность и возможный расчет на снисходительное отношение потерпевшего, но определенную патологию. Как показывают психологические исследования, такая патология нередко имеет социогенный характер и обусловлена непривитием личности в процессе воспитания «сдерживающих начал». В дальнейшем личность утрачивает в какой-то степени способность опережающего отражения действительности, вытесняя из своего сознания отрицательные последствия, которые могут наступить в будущем. Так, экспериментальные данные свидетельствуют о существовании определенной связи между неспособностью испытывать тревогу, к предвосхищающим эмоциональным реакциям в отношении вредных воздействий и социопатией, определяемой как хроническое неисправимое поведение, которое сопровождается ярко выраженным ослаблением эмоциональной впечатлительности. При этом формулируется далеко идущий вывод, что отсутствие у людей эмоции тревоги затрудняет (а, возможно, исключает) формирование правильных отношений к требованиям социальной жизни [17, с. 172–175]. Приведенные сведения частично согласуются с материалами

А.М. Яковлева относительно усиливающегося эмоционального безразличия у рецидивистов и оценке степени риска по мере продолжения преступной карьеры. Отмечается также отрицательное воздействие наказания на механизм оценки будущего, что выражается в подавлении субъективного чувства тревоги в отношении неблагоприятных последствий антисоциального поведения [18, с. 161, 247].

С психологической точки зрения поведение лиц, отнесенных к характеризуемой категории, соответствует чертам акцентуированной личности (по К. Леонгарду), точнее, такого ее типа, как демонстративная личность, живущая одним моментом [19, с. 43].

Разумеется, что социопатия личности, проявляющаяся в безразличном отношении к будущему, не исключает влияния генетического фактора на возникновение дефектов предвидения в механизме мотивации, в том числе криминальной.

#### **5. Группа эмоционального риска**

В противоположность представителям предыдущей категории оценка будущего не руководит поведением субъектов, составляющих данную группу, по причине высокого эмоционального напряжения, которое по существу подавляет способность личности к рациональным действиям, включая предвидение их уголовно-правовых последствий. Речь здесь, в частности, идет о лицах, совершающих умышленные преступления в состоянии аффекта, вызванного неправомерным поведением потерпевшего, а также о психопатах. Материалы изучения психопатических личностей фиксируют такие их качества, как вспыльчивость, раздражительность, легкое возникновение приступов ярости, аффективных разрядов по любому, даже незначительному поводу, демонстративность, эмоциональная напряженность переживаний. И у этих лиц нарушается связь субъективной возможности реализации потребности с оценкой ситуации, прошлым опытом, прогнозом будущих событий (в том числе прогнозом возможных последствий своих действий [20, с. 196–200]. Аналогичные сведения приводятся и в работах, посвященных отдельным типам правонарушителей [21, с. 28–34].

#### **6. Группа ситуационного риска**

Представители этой группы – лица, попадающие в экстремальную ситуацию (в том числе по собственной вине), в которой они принимают неправильное решение, могущее привести к уголовно-правовым последствиям. Их исследовал Ю.В. Голика, выделяя такие типы правонарушителей, как «растерявшиеся», «стрессовые» [22, с. 84–85].

Таким образом, группу ситуационного риска составляют субъекты, неожиданно попавшие в экстремальную обстановку и не имеющие навыков правомерного выхода из нее. Сказанное, однако, не означает, что лица, попавшие под давление ситуации, лишаются возможности прогнозировать вероятность криминального исхода случившегося. Просто этап предвидения должен быть «сдвинут» на более ранние стадии в механизма формирования поведения с учетом типичных экстремальных ситуаций, в которых может оказаться, к примеру, житель большого города, водитель личного транспорта и т.н. Высказанное соображение логично дополнить следующим выводом: в работе по правовому воспитанию населения целесообразно уделять специальное внимание оценке уголовно-правового риска в экстремальных ситуациях и типичным приемам их правомерного решения.

#### **7. Группа профессионального риска**

Многие профессии связаны с необходимостью выбора варианта решения из ряда альтернатив, вероятным последствием которого может быть привлечение субъекта к уголовной ответственности. Не случайно в уголовное законодательство обобщенно включена норма о правомерном профессиональном риске. Однако она не «обнуляет» вероятность уголовно-правового риска для субъектов, которые осуществляют профессиональную деятельность в производственной, хозяйственной, медицинской, научно-технической и других сферах, поскольку вредные последствия могут быть оценены по-разному как рискующими лицами, так и правоохранительными органами.

Таким образом, данное обстоятельство может выступать одним из факторов, влияющих на степень профессионального риска. В числе других следует назвать дефекты нравственного и правового сознания; недостаточный уровень профессиональной подготовки; типичность ситуации, в условиях которой профессионал принимает решение (ранее заканчивающейся благополучно), что приводит к выработке поведенческого стереотипа; латентность случаев неправомерного профессионального риска, нередко не становящихся по различным причинам предметом уголовно-правовой оценки.

#### **8. Общие выводы**

Подводя итог вопросу о дифференциации групп уголовно-правового риска и факторах, его обуславливающих, необходимо оговориться, что не все явления, имеющие отношение к обсуждаемой теме, «укладываются» в предложенную схему. Так, трудно

отнести к какой-либо из названных групп тип преступника-садиста, который, наряду со склонностью к экзотическим переживаниям, возбудимостью, экзальтированностью демонстрирует педантичность в подготовке к завершению преступления, хитрость, изворотливость в стремлении избежать уголовной ответственности. Равным образом и фактором риска не всегда могут быть подразделены в строгой зависимости от указанных категорий, хотя важно оценивать каждый раз их специфическое содержание. В литературе, в частности, обращается внимание на склонность некоторых людей к риску, мотивированную желанием переживать необычные ощущения, испытывать особую форму физического подъема, которую создает жизнь на грани опасности [23, с. 62].

Это замечание, бесспорно, справедливо, однако следует уточнить, что тяга к риску выражается не только в занятии определенными видами спортивной деятельности (например, альпинизмом, парашютизмом, конными скачками), но и в криминальном поведении. Сказанное, конечно, не означает фатальной предрасположенности к общественно опасным поступкам, здесь констатируется тот факт, что у лиц определенного психологического склада (например, у гипертимных личностей [24, с. 288–318]) склонность к риску нередко реализуется в отклоняющемся поведении. К этому необходимо добавить, что авантюрные черты личности, ориентация на риск, сочетающиеся с нонконформностью, стремлением к самостоятельности и независимости, гордостью, эгоцентризмом и уверенностью в будущем обычно высоко оцениваются в криминальной субкультуре и поэтому сознательно вырабатываются, подвергаясь всякого рода тренингу. Склонность к риску часто идентифицируется с решительностью и мужественностью и демонстрирующий в своем поведении данную тенденцию субъект имеет предпочтительные шансы занять более высокое положение в неформальной, иерархии определенной делинквентной среды.

С психологической точки зрения следует обратить внимание и на адаптацию к риску, которая объясняет отчасти легкость «перехода» от социально одобряемых образов поведения к негативным и даже общественно опасным. Характерно, что пространственно-временные параметра таких проявлений имеют, как правило, криминальную ориентацию, что встречается, в частности, в пренебрежительном отношении к здоровью в местах лишения свободы или – к жизни в моменты вспышек межнационального экстремизма. Отсюда просматривается

снижение степени страха в плане уголовно-правового риска – с одной стороны. И с другой – человек, безответственно рискующий своей жизнью, вряд ли будет с необходимой осторожностью относиться к жизни других. Заметим попутно, что девальвация собственной жизни в субъективной шкале ценностей, как показывают исследования [25, с. 137], отражается в подсознании и поэтому имеет довольно продолжительное негативное «эхо» в том числе с точки зрения выбора поведения, опасного для окружающих.

Страх перед угрозой привлечения к уголовной ответственности может быть подавлен страхом перед санкциями со стороны других преступников. Причем если в первом случае вероятность наступления неблагоприятных последствий субъективно воспринимается чаще всего как проблематичная, то во втором – она ощущается близкой к единице. Подобная конкуренция ответственности, конечно, влияет на оценку уголовно-правового риска и обуславливает пренебрежительное к нему отношение. Собственно говоря, неотвратимость ответственности для нарушителей норм криминальной субкультуры и является одной из основных связей, скрепляющих деятельность преступных организаций. Это видно, в частности, из характеристики организации якудза, всегда карающей своих отступников [26, с. 40].

Таким образом, отношение к риску – существенная характеристика субъективного механизма социально опасного поведения. Не менее важная черта – отношение к правовой действительности. Как известно, поведение человека, зависит от того, как он определяет сложившуюся обстановку, интерпретирует происходящее [27, с. 40]. По отношению к рассматриваемой проблеме это значит, что субъект может неадекватно воспринимать происходящее, заблуждаясь относительно правового характера события. Возможные варианты такого искаженного восприятия поляризуются применительно к двум видам: а) ситуация оценивается как угрожающая с уголовно-правовой точки зрения, хотя объективно она, является нейтральной или даже благоприятной – для защиты социальных интересов; б) обстановка не интерпретируется в ее уголовно-правовом значении, несмотря на существование нормативных предписаний. Примером первого рода может служить ситуация необходимой обороны, когда лицо, способное защититься от нападения или оказать помощь другому человеку, не предпринимает достаточно активных действий из боязни быть привлеченным к уголовной ответственности. В качестве примера второго рода следует упомя-

нуть случаи, связанные с тем, что законодатель недобросовестно использует правило «незнание закона не освобождает от ответственности», принимая нормы, не опирающиеся на нравственные чувства, требующие буквального систематического заучивания (в частности, недонесение об определенных преступлениях) – своего рода уголовно-правовые ловушки. Понятно, что субъект в таких случаях просто не задумывается над перспективой уголовно-правовой квалификации его поведения.

Отношение к правовой действительности влияет на оценку уголовно-правового риска и в аспекте тех закономерностей правоприменительной практики, которые проанализированы и усвоены общественно опасной личностью. Такие закономерности могут касаться особенностей реагирования на определенные виды правонарушений, практики раскрытия преступлений и обращения с преступниками, прокурорского надзора, судебной деятельности – словом, тех сторон уголовно-правовой политики, которые воплощают нормативные предписания в реальность. Не вызывает сомнения, что степень уголовно-правового риска зависит от эффективности уголовно-правовой практики.

#### 9. Оценки

Изучение судебной практики дает возможность оценить вероятность уголовного преследования для представителей условно выделенных типологических групп уголовно-правового риска.

1. Вероятность привлечения к уголовной ответственности представителей первой из названных выше типологических групп близка к нулю. Следует, конечно, иметь в виду динамику такой вероятности: в отдельные периоды она может повышаться – и довольно существенно, – например, во время проведения кампаний по борьбе с коррупцией, изменения политической обстановки, законодательных реформ. В такие критические периоды элитарная группа несет «потери», однако, изменяя свой состав, она быстро приспосабливается к новым условиям и продолжает существовать. Сведения о качественных характеристиках представителей этой группы чрезвычайно симптоматичны как в плане общего состояния политической ситуации, так в аспекте актуальных направлений уголовно-правовой политики.

2. Для лиц, отнесенных к группам привычного и обоснованного риска, искомая вероятность приобретает разные значения в зависимости от многих факторов, главным (системообразующим) из которых выступает вид (характер) преступной деятельности. Например, учитывая реальную раскрываемость

преступлений, вероятность осуждения лиц за умышленные убийства и изнасилования составляет около 20 %, за грабежи и кражи – около 3 %, а за фальшивомонетничество – менее 1 % [15, с. 100].

3. Высокая вероятность привлечения к уголовной ответственности представителей групп легкомысленного и эмоционального риска обусловлена очевидностью таких преступлений. Имея в виду тесную положительную корреляцию между тяжестью совершенного преступления и вероятностью наступления уголовно-правовых последствий для виновного, следует отметить широкий диапазон значений уголовно-правового риска: от очень высокого (в случае квалифицированного убийства) – до небольшого (в случае легкого телесного повреждения). Причем по мере уменьшения общественной опасности посяательства увеличивается «корректирующее» воздействие такого фактора, как улаживание уголовно-правового конфликта путем сговора с потерпевшим.

4. Вероятность привлечения к уголовной ответственности лиц, отнесенных к группе ситуационного риска, зависит от частоты экстремальных ситуаций, в которые – по собственной вине – попадает тот или иной субъект и, разумеется – от размера причиненных (могущих быть причиненными) последствий соответствующего события. Например, что касается тех лиц, вины которых в создании экстраординарной обстановки нет, искомая вероятность здесь нередко определяется частотой уголовно-правовых ошибок. К сожалению, отсутствие специальных современных исследований проблемы уголовно-правовых ошибок не позволяет сформулировать количественную оценки уголовно-правового риска, возникающего в данной связи. Обратим внимание только на его наиболее опасные «зоны»: активное противодействие нападающим, причинившее им серьезный физический вред, задержание преступника, сопротивление работникам полиции. Вероятность привлечения к уголовной ответственности субъективно часто оценивается с поправкой на ошибки уголовно-правовой практики, что нередко объясняет кажущуюся пассивной позицию того или иного лица в экстремальной обстановке.

В связи со сказанным следует упомянуть еще один фактор «объективизации» уголовно-правового риска, заключающийся в возможности использования уголовно-правовых норм с целью воспрепятствовать социально-полезной деятельности, разумной инициативе, обоснованной критике и т. п. Такую возможность, реализующуюся в преследовании граждан, посягнувших на интересы лиц, оказывающих

влияние на уголовно-правовую политику, нельзя считать исчезнувшим анахронизмом. Она не устранена и сегодня. Это указывает на то, что по отношению к деятельности любого физического вменяемого лица, достигшего определенного возраста, уголовно-правовой риск равен нулю только теоретически.

5. Величина уголовно-правового риска для субъектов профессиональной деятельности не должна быть значительной по двум основаниям. Во-первых, если уголовно-правовой риск становится атрибутом какой-либо профессии, то это значит, что такая профессия превращается в криминальную и, следовательно, требует официального запрещения. Осознание данного факта необходимо для изменения социально-правовых условий, детерминирующих рискованное поведение представителей определенных профессий. Во-вторых, уголовно-правовой риск минимизируется вследствие существова-

ния профессиональной корпоративности, защищающей своих членов от уголовно-правового преследования. Конечно, нежелательно, чтобы это было вынужденной реакцией на крайне неблагоприятную в отношении той или иной профессиональной деятельности обстановку, но недопустимо, когда корпоративные интересы становятся независимыми от уголовно-правовых установлений. Чрезвычайно важно пресечь возможность смыкания первой и последней выделенных типологических групп уголовно-правового риска.

#### 10. Заключение

Величины уголовно-правового риска, несомненно, должны учитываться в уголовно-правовой политике: как при оценке ее целеустремленности и эффективности, так и при решении задачи, которая должна быть поставлена и решена в обозримом будущем – комплексного информационно-аналитического ее обеспечения.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аванесов Г.А. Криминология. Прогностика. Управление / Г.А. Аванесов. – Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1975. – 423 с.
2. Закалюк А.П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения / А.П. Закалюк. – М.: Юридическая литература, 1986. – 191 с.
3. Иващенко А.П. Индивидуальное криминологическое прогнозирование и профилактика рецидива преступлений / А.П. Иващенко. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1980. – 72 с.
4. Овчинский С.С. Информационно-прогностическое обеспечение индивидуальной профилактики / С.С. Овчинский. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1979. – 158 с.
5. Солопанов Ю.В. Прогнозирование рецидива преступлений со стороны освобожденных из ИТУ / Ю.В. Солопанов, А.П. Иващенко. – М.: Московская высшая школа МВД СССР, 1981. – 75 с.
6. Фокс В. Введение в криминологию / В. Фокс. – М.: Прогресс, 1980. – 263 с.
7. Холыст Б. Криминология. Основные проблемы / Б. Холыст. – М.: Юридическая литература, 1980. – 263 с.
8. Gorr W. Introduction in Crime Forecasting / W. Gorr, R. Harries // International Journal of Forecasting. – 2003. – No. 19. – P. 551–555.
9. Berk R. Statistical Procedures for Forecasting of Criminal Behavior / R. Berk, J. Bleich // Criminology & Public Policy. – 2013. – Vol. 12, iss. 3. – P. 513–537.
10. Andrews D. The recent past and near future of risk and/or need assessment / D. Andrews, J. Bonta, J.S. Wormith // Crime and Delinquency. – 2006. – Vol. 52, iss. 1. – P. 7–27.
11. Bonta J. Offender risk assessment: Guidelines for selection and use / J. Bonta // Criminal Justice & Behavior. – 2002. – Vol. 19, iss. 4. – P. 335–379.
12. Dixon J. The organizational context of sentencing / J. Dixon // American Journal of Sociology. – 1995. – Vol. 10, iss. 5. – P. 1157–1198.
13. Shooka J.J. Structured decision making in juvenile justice: Judges' and probation officers' perceptions and use / J.J. Shooka, R.C. Sarrib // Children and Youth Services Review. – 2007. – Vol. 29, iss. 10. – P. 1335–1351.
14. Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С.В. Бородин. – М.: Наука, 1990. – 271 с.
15. Клеймёнов М.П. Нераскрытая преступность / М.П. Клеймёнов, И.М. Клеймёнов. – М.: Норма, 2015. – 208 с.

16. Ратинов А.Р. Правовая психология и преступное поведение / А.Р. Ратинов, Г.Х. Ефремова. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1988. – 256 с.
17. Рейковский Я. Экспериментальная психология эмоций / Я. Рейковский. – М.: Прогресс, 1979. – 392 с.
18. Яковлев А.М. Теория криминологии и социальная практика / А.М. Яковлев. – М.: Наука, 1985. – С. 161. – 247 с.
19. Леонгард К. Акцентуированные личности / К. Леонгард. – Киев: Высшая школа, 1981. – 390 с.
20. Криминальная мотивация. – М.: Наука, 1986. – 304 с.
21. Самовичев Е.Г. Убийство: психологические аспекты преступления и наказания / Е.Г. Самовичев. – М.: Флора, 1988. – 290 с.
22. Голик Ю.В. Случайный преступник / Ю.В. Голик. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1984. 167 с.
23. Алыгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Алыгин. – М.: Наука, 1999. – 187 с.
24. Личко А.Е. Психопатии и акцентуации характера у подростков / А.Е. Личко // Психология индивидуальных различий. Тексты. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – С. 288–318.
25. Якобсон П.М. Психологические проблемы мотивации поведения человека / П.М. Якобсон. – М.: Промышленность, 1969. – 316 с.
26. Уэда К. Преступность и криминология в современной Японии / К. Уэда. – М.: Прогресс, 1969. – 253 с.
27. Шибутани Т. Социальная психология / Т. Шибутани. – М.: Прогресс, 1969. – 534 с.

## REFERENCES

1. Avanesov G.A. *Criminology. Forecast. Control*. Gorky, Gorky Higher School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1975. 442 p. (In Russ.).
2. Zakalyuk A.P. *Prediction and prevention of individual criminal behavior*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1986. 191 p. (In Russ.).
3. Ivashchenko A.P. *Individual criminological forecasting and prevention of relapse*. Moscow, All-Union Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1980. 72 p. (In Russ.).
4. Ovchinskiy S.S. *Information and prognostic provision of individual prevention*. Moscow, All-Union Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1979. 158 p. (In Russ.).
5. Solopanov Yu.V., Ivashchenko A.P. *Prediction of relapse on the part of those released from correctional labor institutions*. Moscow, Moscow Higher School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1981. 75 p. (In Russ.).
6. Fox V. *Introduction to criminology*. Moscow, Progress Publ., 1980. 263 p. (In Russ.).
7. Kholyst B. *Criminology. Main problems*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1980. 263 p. (In Russ.).
8. Gorr W., Harries R. Introduction in Crime Forecasting. *International Journal of Forecasting*, 2003, no. 19, p. 551–555.
9. Berk R., Bleich J. Statistical Procedures for Forecasting of Criminal Behavior. *Criminology & Public Policy*, 2013, vol. 12, iss. 3, p. 513–537.
10. Andrews D., Bonta J., Wormith J.S. The recent past and near future of risk and/or need assessment. *Crime and Delinquency*, 2006, vol. 52, iss. 1, p. 7–27.
11. Bonta J. Offender risk assessment: Guidelines for selection and use. *Criminal Justice & Behavior*, 2002, vol. 19, iss. 4, p. 335–379.
12. Dixon J. The organizational context of sentencing. *American Journal of Sociology*, 1995, vol. 10, iss. 5, p. 1157–1198.
13. Shooka J.J., Sarrib R.C. Structured decision making in juvenile justice: Judges 'and probation officers' perceptions and use. *Children and Youth Services Review*, 2007, vol. 29, iss. 10, p. 1335–1351.
14. Borodin S.V. *The fight against crime: a theoretical model of a comprehensive program*. Moscow, Nauka Publ., 1990. 271 p. (In Russ.).
15. Kleymenov M.P., Kleymenov I.M. *Unsolved crimes*. Moscow, Norma Publ., 2015. 208 p. (In Russ.).
16. Ratinov A.R., Efremova G.Kh. *Legal psychology and criminal behavior*. Krasnoyarsk, Publishing House of the Krasnoyarsk University, 1988. 256 p. (In Russ.).
17. Reikovskiy Ya. *Experimental psychology of emotions*. Moscow, Progress Publ., 1979. 392 p. (In Russ.).

18. Yakovlev A.M. *Theory of criminology and social practice*. Moscow, Nauka Publ., 1985. 247 p. (In Russ.).
19. Leonard K. *Accentuated personality*. Kiev, Vysshaya shkola Publ., 1981. 390 p. (In Russ.).
20. Antonyan Yu.M., Gul'dan V.V., Kudryavtsev V.N., et al. *Criminal motivation*. Moscow, Nauka Publ., 1986. 304 p. (In Russ.).
21. Samovichev E.G. *Murder: the psychological aspects of crime and punishment*. Moscow, Flora Publ., 1988. 290 p. (In Russ.).
22. Golik Yu.V. *Random criminal*. Tomsk, Publishing House of the Tomsk University, 1984. 167 p. (In Russ.).
23. Alygin A.P. *Risk and its role in public life*. Moscow, Nauka Publ., 1999. 187 p. (In Russ.).
24. Lichko A.E. *Psychopathies and character accentuations in adolescents*, in: Gippenreiter Yu.B., Romanov V.Ya. (eds.). *Psychology of individual differences. Texts*. Moscow, Publishing House of the Moscow State University 1982. P. 288-318. (In Russ.).
25. Jacobson P.M. *Psychological problems of motivation of human behavior*. Moscow, Prosveshchenie Publ., 1969. 316 p. (In Russ.).
26. Ueda K. *Crime and criminology in modern Japan*. Moscow, Progress Publ., 1969. 253 p. (In Russ.).
27. Shibutani T. *Social psychology*. Moscow, Progress Publ., 1969. 534 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Клеймёнов Михаил Петрович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации; <sup>1</sup> заведующий кафедрой уголовного права и криминологии; <sup>2</sup> профессор кафедры уголовного права и национальной безопасности

<sup>1</sup> Омский государственный университет

им. Ф.М. Достоевского

<sup>2</sup> Новосибирский государственный университет экономики и управления

<sup>1</sup> 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

<sup>2</sup> 630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56  
e-mail: klim798@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: 44316452; AuthorID: 596245

ORCID: 0000-0002-6942-7059

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Mikhail P. Kleymenov** – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation; <sup>1</sup> Head, Department of Criminal Law and Criminology; <sup>2</sup> Professor, Department of Criminal Law and National Security

<sup>1</sup> Dostoevsky Omsk State University

<sup>2</sup> Novosibirsk State University of Economics and Management

<sup>1</sup> 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

<sup>2</sup> 56, Kamenskaya ul., Novosibirsk, 630099, Russia  
e-mail: klim798@mail.ru

RSCI SPIN code: 44316452; AuthorID: 596245

ORCID: 0000-0002-6942-7059

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Клеймёнов М.П. Проблемы уголовно-правового прогнозирования индивидуального преступного поведения / М.П. Клеймёнов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 99–108. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).99-108.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kleymenov M.P. Problems of criminal legal forecasting of individual criminal behavior. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 99–108. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).99-108. (In Russ.).

## ПРЕСТУПНОЕ СООБЩЕСТВО: КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

**М.Г. Козловская**

*Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

16 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

### **Ключевые слова**

Организованная преступность, организованная преступная группа, преступная организация, преступное сообщество, криминалитет

Статья посвящена изучению особенностей преступных сообществ с позиций криминологической науки. Отмечается, что преступная организация и преступное сообщество – это различные криминологические феномены, отличающиеся друг от друга по существенным признакам. Преступное сообщество преследует достижение политических целей, а именно: обладания властью, инфильтрации во власть, подрыва власти, ее захвата и удержания. Подчеркивается, что именно власть, а не богатство является настоящей целью деятельности преступного сообщества. При этом, наряду с легальной властью существует криминальная власть, а также симбиоз между ними. Сделан вывод о том, что преступное сообщество не может быть сведено к преступной организации и тем более – к организованной преступной группе.

## CRIMINAL COMMUNITY: CRIMINOLOGICAL APPROACH

**Margarita G. Kozlovskaya**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2020 March 16

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

### **Keywords**

Organized crime, organized criminal group, criminal organization, criminal community, criminality

The subject of the research is the criminal community, its characteristics, and features within the framework of criminology.

The purpose of the research is to confirm or disprove hypothesis that a criminal community as a criminological phenomenon is not equal to a criminal organization or an organized criminal group

Methodology. The author uses general theoretical methods (comparative analysis, generalization, deduction) and specific methods (formal legal interpretation of legal acts, questionnaires).

The main results, scope of application. A criminal organization and a criminal community are different criminological phenomena that differ from each other in significant ways. The differences are both in the degree of criminal organization, and the complexity of the structure of internal and external interaction. From the point of view of a systematic approach, a criminal community is not only a more complex system compared to a criminal organization. It is characterized by an improved structure of internal interaction, in which the hierarchical structure is either complicated, or replaced or supplemented by a network structure. The peculiarity is to complement the system approach with a synergistic one: in the criminal community, the pooling of criminal efforts is carried out more effectively, mainly in the sphere of external relations. The criminal community is a more open system compared to the criminal organization. Certain features can be identified in the contacts of criminal community members with the external environment. The most important feature is a symbiosis of criminal and legal practices that affects the life of entire regions or relatively large masses of the population. The criminal community is a purposeful system with its own specifics. And this specificity is seen in the fact that the criminal community pursues (secretly or openly, at the moment or in the foreseeable future) the achievement of political goals, namely: the possession of power, infiltration into power, undermining power, its capture and retention. It is power, not wealth, that is the real goal of the criminal community, and not just because it is easily converted into wealth. Power is valuable in itself, because it also gives a lot of other advantages.

Conclusions. A criminal community cannot be reduced to a criminal organization, much less – to an organized criminal group, and this conclusion requires to be included into legislation.

### 1. Введение. Позиция российского законодателя

Российский законодатель, а вслед за ним и правоприменитель, отождествляют преступную организацию с преступным сообществом.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» внимание суда обращается на то, что преступное сообщество (преступная организация) может осуществлять свою преступную деятельность либо в форме структурированной организованной группы, либо в форме объединения организованных групп, действующих под единым руководством. При этом подчеркивается, что закон не устанавливает каких-либо правовых различий между понятиями «преступное сообщество» и «преступная организация». И далее Пленум поясняет: «Под структурным подразделением преступного сообщества (преступной организации) следует понимать функционально и (или) территориально обособленную группу, состоящую из двух или более лиц (включая руководителя этой группы), которая в рамках и в соответствии с целями преступного сообщества (преступной организации) осуществляет преступную деятельность. Такие структурные подразделения, объединенные для решения общих задач преступного сообщества (преступной организации), могут не только совершать отдельные преступления (дачу взятки, подделку документов и т. п.), но и выполнять иные задачи, направленные на обеспечение функционирования преступного сообщества (преступной организации).

Объединение организованных групп предполагает наличие единого руководства и устойчивых связей между самостоятельно действующими организованными группами, совместное планирование и участие в совершении одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений, совместное выполнение иных действий, связанных с функционированием такого объединения»<sup>1</sup>.

### 2. Научный дискурс

Таким образом, никаких уголовно-правовых различий между преступной организацией и пре-

ступным сообществом по российскому законодательству нет. Существуют криминологические различия и, очевидно, этот факт вызывает дискуссию по поводу отождествления понятий «преступное сообщество» и «преступная организация». В частности, одни авторы считают избыточным использование термина «преступная организация», а другие – «преступное сообщество» [1; 2; 3, с. 7]. При этом дискурс редко выносится за границы «понятийного поля», что вообще характерно для специалистов уголовного права, часто не усматривающих за понятиями реальности. А реальность убеждает в том, что преступная организация и преступное сообщество – это различные криминологические феномены, отличающиеся друг от друга по существенным признакам. Криминологические особенности преступного сообщества выражены в понятии, предложенном в проекте Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью», подготовленного авторским коллективом под руководством Президента Российской криминологической ассоциации А.И. Долговой: «преступное сообщество – объединение лиц, совершивших, совершающих преступления, и иных для консолидации преступной среды; поддержания ее норм и обычаев; осуществления не основанного на законе контроля за разными группами лиц, объектами, сферами деятельности и территориями; развития взаимосвязей в криминальной среде, в том числе среди осужденных, отбывающих наказание в уголовно-исполнительных учреждениях, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания; обеспечения противоправных интересов или противоправными средствами в органах государственной власти, других государственных, общественных структурах, органах местного самоуправления, организациях любых форм собственности». Соответственно «преступная организация – это структурированная организованная группа лиц, банда, незаконное вооруженное или иное преступное формирование, сплоченное на базе совместного совершения преступлений, преступной деятельности и функционирующая для извлечения преступных доходов, либо для обеспечения сепаратистских либо нацио-

1 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения уго-

ловных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» // Российская газета. 2010. 17 июня.

налистических, либо религиозных, либо политических, либо иных интересов в течение определенного периода» [2, с. 358]. Как видим, А.И. Долгова рассматривает преступное сообщество как объединение криминальных лидеров.

Иной позиции придерживается В.Н. Бурлаков, который отмечает пирамидальную структуру организованных преступных формирований:

– нижнюю часть пирамиды составляют устойчивые группы лиц, объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений;

– на промежуточном уровне по восходящей находятся преступные организации – сплоченные, внутренне организованные группы, создаваемые для совершения тяжких и особо тяжких преступлений;

– верхнюю часть пирамиды занимают преступные сообщества, объединившие в своем составе несколько организованных групп, направляющие и координирующие их противоправную деятельность, контролирующие определенную территорию или сферу общественных отношений [4].

Отмечая указанное различие позиций Т.В. Якушева, присоединяется к точке зрения, высказанной А.И. Долговой [3, с. 58]. Полагаем, что в криминологическом плане преступное сообщество – это самостоятельная форма преступной деятельности, которая характеризует феномен криминального менеджмента на высшем уровне. Преступное сообщество может руководить деятельностью двух и более преступных организаций, добиться их слияния или совершенствования организационной структуры и разделения функций в целях «оптимизации», но решает также множество других стратегических и тактических задач: консолидация криминальной среды, легализация своего положения в обществе и государстве, защита своих интересов на законодательном уровне и др. Иными словами преступное сообщество может представлять собой как ассоциацию преступных организаций с единым центром управления, так и объединение лидеров криминальной среды. Не исключены и иные виды организации криминального управления на высшем уровне, которые В.Н. Бурлаков попытался свести к шести конфигурациям (унитарная, федеративная, конфедеративная, авторитарно-унитарная, тоталитарно-федеративная, клубная) [4]. Нам представляется более близким к реальности выражение «государство внутри государства» [5, с. 33], хотя в действительности ситуация может обозначаться также словами «конкурент государства» и даже «вместо государства». В любом случае преступные сообщества в отличие от преступ-

ных организаций всегда привлекают к себе самое высокое внимание и на них (с целью уничтожения), как показывает исторический опыт, нередко обрушивают всю мощь государственного аппарата.

Таким образом, преступное сообщество отличается от преступной организации и необходимо установить эти различия, тем более, что законодатель, используя термины «террористическое сообщество» и «террористическая организация», «экстремистское сообщество» и «экстремистская организация», в определенной степени презюмирует их наличие.

### 3. Оценки практических работников

Нами проведено анкетирование 82 сотрудников полиции, которым был задан вопрос «Существуют ли различия между преступными организациями и преступными сообществами?» Ответы респондентов распределились следующим образом (в %):

1. Преступные сообщества имеют более сложную структуру и более высокий уровень организации:

а) да – 91; б) нет – 9; в) затрудняюсь ответить – 0.

2. Преступные сообщества действуют более масштабно, их криминальные интересы, как правило, выходят за пределы региона:

а) да – 72; б) нет – 28; в) затрудняюсь ответить – 0.

3. Преступные сообщества гораздо чаще обращаются к помощи специалистов, в частности юристов, бухгалтеров, экономистов и финансистов, которых используют с их ведома или втемную:

а) да – 89; б) нет 9; в) затрудняюсь ответить – 2.

4. Преступные сообщества используют более сложные и затратные технологии для проведения операций, поддержания безопасности и уклонения от правосудия:

а) да – 77; б) нет – 22; в) затрудняюсь ответить – 1.

5. Деятельность преступных сообществ в отличие от преступных организаций строится на долгосрочной основе, которая включает в себя подбор и подготовку кадров, многоаспектное финансирование (включая поддержку осужденных и их семьи):

а) да – 79; б) нет – 21; в) затрудняюсь ответить – 0.

6. Занятие криминальной деятельностью в преступных сообществах строится исключительно на профессиональной основе, в преступных организациях нет такого уровня профессионализма:

*а) да – 69; б) нет – 30; в) затрудняюсь ответить – 1.*

7. В преступных сообществах сочетание криминального бизнеса с легальным является правилом, а в преступных организациях – исключением:

*а) да – 79; б) нет – 21; в) затрудняюсь ответить – 0.*

8. В преступных сообществах установление транснациональных криминальных контактов является правилом, а в преступных организациях – исключением:

*а) да – 79; б) нет – 20; в) затрудняюсь ответить – 1.*

Таким образом, с криминологической точки зрения различия между преступной и организацией и преступным сообществом заключаются в степени криминальной организованности – она более высока (причем в комплексе признаков – заметно более высока) у преступного сообщества. При этом надо учитывать, что такая организованность касается принятия стратегических решений. Надо также принять во внимание последние два признака, хотя по отношению к некоторым преступным организациям они могут быть выглядеть дискуссионными.

#### **4. Различия между преступной организацией и преступным сообществом**

А.И. Гуров называет восемь признаков преступной организации:

- наличие материальной базы, что проявляется в создании общих денежных фондов, обладании банковским счетом, недвижимостью;

- официальное прикрытие («крыша») в виде зарегистрированных фондов, совместных предприятий, кооперативов, ресторанов, казино, охранных предприятий и т. д.;

- коллегиальный орган руководства, при котором управление организацией осуществляется группой лиц (советом), имеющих почти равное положение;

- устав в форме установленных правил поведения, традиций, «законов» и санкций за их нарушение (в некоторых был даже письменный устав);

- функционально-иерархическая система – разделение организации на составные группы, межрегиональные связи, наличие промежуточного руководящего ядра (большого совета, телохранителей, информационной службы, «контролеров» и т. п.);

- специфическая языково-понятийная система, которая включает жаргон, особенности письменной и устной речи (клички, особые моральные институты);

- информационная база (сбор различного рода, сведений, разведка и контрразведка, телекомпании, газеты);

- наличие своих людей в органах власти, в судебной и правоохранительной системе [6].

Такие признаки не обязательно наличествуют в каждой преступной организации, они характерны скорее для ее высокоразвитого варианта, что указывает, что преступная организация в своем развитии может проходить различные этапы в зависимости от уровня своеобразной «бюрократизации»: от низкого до самого высокого. Некоторые преступные организации останавливаются на примитивном этапе своего развития, другие продолжают «движение вверх», приближаясь к состоянию преступного сообщества. Здесь наблюдается проявление своеобразной криминальной диалектики, когда накапливается сумма признаков, обуславливающих «скачок» – переход количества в качество [7; 8, с. 385–390]. При этом большое значение имеет внешние условия существующей социально-экономической формации [9, с. 161].

На наш взгляд, феномен организованной преступности имеет пирамидальную структуру. В ее основании находятся организованные преступные группы. Их развитие приводит к возникновению преступных организаций. В свою очередь социодинамика преступных организаций, связанная с усложнением их организационной структуры, более высоким уровнем социальных притязаний, способностью оказывать влияние на экономические и политические процессы и другими признаками, приводит к появлению преступных сообществ. Здесь принципиально важно подчеркнуть, что **преступное сообщество не может быть сведено к преступной организации и тем более – к организованной преступной группе.**

#### **5. Системный подход к анализу преступного сообщества**

С точки зрения системного подхода преступное сообщество это не только более сложная по сравнению с преступной организацией система. Она характеризуется усовершенствованной структурой внутреннего взаимодействия, при которой иерархическая структура либо усложняется (включая множество преступных организаций с единым центром управления), либо вытесняется или дополняется сетевой. И здесь лидеры преступного сообщества часто показывают себя системщиками высокого уровня. Особенность заключается в дополнении системного подхода синергетическим: в преступном

сообществе объединение усилий криминалитета осуществляется более эффективно, главным образом, в сфере внешних связей. Здесь чрезвычайно важным представляется тезис о слиянии двух противоположных миров: легального и нелегального. «Важно выяснить, – пишет Г.Н. Горшенков, – каким закономерностям подчинены сближение, в затем «сотрудничество», переходящее в неразрывную взаимосвязь синергий двух противоположных сущностей, благодаря чему взаимосвязанность выступает основополагающим признаком системного образования – в отдельном преступнике или преступной группе (в различных ее модификациях)» [10, с. 73].

И.М. Мацкевич полагает, что в зависимости от устойчивости и сплочённости организованные преступные формирования делятся на: 1) бандитские, состоящие в основном из молодёжи, которые также можно назвать примитивными (но они же являются наиболее сплочёнными); 2) рейдерские, которые имеют узкую специализацию на захват чужой корпоративной собственности в виде предприятий и активов; 3) управленческо-коррумпированные, которые связаны с должностными лицами разного уровня; 4) псевдотелегальные, которые оформляются в различного рода предприятия, с обязательной попутной регистрацией (например, частные охранные предприятия, частные детективы); 5) криминально-деловые, которые являются многопрофильными криминальными объединениями [11, с. 5]. Здесь как раз, на наш взгляд, показана динамика «превращения» преступных организаций в преступные сообщества.

Преступное сообщество более открытая система по сравнению с преступной организацией и именно в системных контактах с внешней средой (их уровне, сложности, взаимных переплетениях, прямых, обратных, непосредственных и опосредованных связей) можно выявить определенные особенности. Самая главная из них заключается в таком симбиозе криминальных и легальных практик, который оказывает влияние на жизнедеятельность целых регионов или относительно широких масс населения.

Преступное сообщество – это целеустремленная система со своей спецификой. И такая специфика усматривается в том, что преступное сообщество преследует (тайно или явно, в данный момент или в обозримой перспективе) достижение политических целей, а именно: обладания властью, инфильтрации во власть, подрыва власти, ее захвата и удержания. Именно власть, а не богатство является настоящей целью деятельности преступного сообщества и не только потому, что она легко конверти-

руется в богатство. Власть самоценна сама по себе, поскольку дает и массу иных преимуществ, и это ее свойство осознавалось известными преступниками всех времен и народов. При этом надо понимать, что наряду с легальной властью существует криминальная власть, а также симбиоз между ними. Воплощением криминальной власти является криминальное общество со своей системой ценностей [12].

## 6. Заключение

В целом между преступным сообществом и преступной организацией различие скорее качественное, нежели количественное и такая качественная разница имеет субъективное измерение – как для участников преступной деятельности, так и для экспертов. И те, и другие могут ошибаться и добросовестно заблуждаться, поэтому важно продолжить поиск критериев, позволяющих уверенно идентифицировать преступное сообщество и преступную организацию.

Это сложная задача, учитывая многообразие подходов к анализу организованной преступности. Например, голландский исследователь Эдвард Климанс на основе изучения западной (преимущественно американской) криминологической литературы выделяет шесть таких подходов [13]:

1) теория заговора пришельцев-аутсайдеров, угрожающих демократическим устоям цивилизованного общества (Кресси, Климанс, Варезе) [14–17];

2) бюрократическая модель, которая фокусируется на способе организации групп и предполагает, что преступные организации весьма похожи на формальные бюрократии (Альбини, Паоли, Янни) [18–20];

3) концепция предпринимательства, которая утверждает, что незаконная деятельность очень схожа с легальной практикой и что нелегальных предпринимателей (как и нелегальные предприятия) продуктивно рассматривать в рыночных категориях экономической науки (Шеллинг, Рейтер, Мур) [21–23];

4) теория защиты (предоставления охранных услуг, обеспечения безопасности) предпринимательства, объясняющая широко распространенную рэкетирскую практику (Гамбетта, Якобс и Петерс, ван Лампе) [24–26];

5) концепция социальных трансакций (социальных взаимодействий, капитала персональных взаимоотношений), которая основана на доверии, которое трудно завоевать и опасно потерять (Чамблисс, Морселли, Колеман, Кампана) [27–30];

6) ситуационный анализ, основанный на характеристике типичных сценариев групповых преступ-

лений, в которых сведены «структуры возможностей и «конвергенции правонарушителей» (Годфредсон и Хирши, Смит, Штеффенсмайер и Ульмер) [31–33].

#### 7. Выводы

Желательно использовать каждый из этих подходов, давая криминологическое определение преступного сообщества, как высшей формы организа-

ции криминалитета, осуществляющего такие криминальные практики (а также симбиоз криминальных и легальных практик), которые оказывают влияние на жизнедеятельность целых регионов и относительно широких масс населения с целью обладания властью, инфильтрации во власть, подрыва власти, ее захвата и удержания.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глазкова Л.В. Понятие и виды организованных преступных групп: системный анализ / Л.В. Глазкова // Мониторинг правоприменения. – 2016. – № 1. – С. 26–29.
2. Долгова А.И. Избранные произведения / А.И. Долгова. – М.: Академия генеральной прокуратуры РФ, 2017. – 424 с.
3. Якушева Т.В. Законодательная регламентация и практика привлечения к уголовной ответственности за организацию преступного сообщества (преступной организации): дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Якушева. – М., 2016. – 219 с.
4. Бурлаков В.Н. Уголовное право и личность преступника / В.Н. Бурлаков. – СПб.: Издат. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2006. – 240 с.
5. Paoli L. Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style / L. Paoli. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 312 p.
6. Гуров А.И. Организованная преступность в России / А.И. Гуров. – М.: БЕК, 2001. – 154 с.
7. Энгельс Ф. Диалектика природы / Ф. Энгельс. – М.: Прогресс, 1982. – 403 с.
8. Аугудов В.В. Структурные изменения и закон перехода количественных изменений в качественные: дис. ... д-ра филос. наук / В.В. Аугудов. – Горький, 1983. – 403 с.
9. Ленин В.И. Первоначальный вариант статьи «Очередные задачи Советской власти» / В.И. Ленин // Полное собрание сочинений. Т. 36. – М.: Издательство политической литературы, 1974. – С. 127–164.
10. Горшенков Г.Н. Криминология: научные инновации / Г.Н. Горшенков. – Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2009. – 212 с.
11. Мицкевич И.М. Организованная экономическая преступность / И.М. Мицкевич // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 1. – С. 4–10.
12. Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество / А.И. Долгова. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. – 572 с.
13. Kleemans E.R. Theoretical perspectives on organized crime. Oxford Handbook on Organized Crime. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – P. 35–52.
14. Cressey D.R. Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America. – New York: Harper & Row, 1969. – 367 p.
15. Kleemans E.R. Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering in Crime and Justice in the Netherlands / E.R. Kleemans // Crime and Justice. A Review of Research. – 2007. – Vol. 35, № 1. – P. 163–215.
16. Kleemans E.R. Organised Crime, Occupations and Opportunity / E.R. Kleemans, H.G. Van de Bunt // Global Crime. – 2008. – Vol. 9, iss. 3. – P. 185–197.
17. Varese F. How Mafias Migrate / F. Varese // Law and Society Review. – 2006. – Vol. 40, iss. 2. – P. 411–444.
18. Albin J.L. The American Mafia: Genesis of a Legend / J.L. Albin. – New York: Appleton, 1971. – 354 p.
19. Paoli L. The Paradoxes of Organized Crime / L. Paoli // Crime, Law and Social Change. – 2002. – Vol. 37, iss. 1. – P. 51–97.
20. Ianni F.A.J. A Family Business: Kinship and Social Control in Organized Crime / F.A.J. Ianni, E. Reuss-Ianni. – New York: Russell Sage Foundation, 1972. – 199 p.
21. Schelling T. Economics and Criminal Enterprise / T. Schelling // Public Interest. – 1967. – Vol. 7. – P. 61–78.
22. Reuter P. Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia / P. Reuter. – Cambridge, MA: MIT Press, 1983. – 256 p.

23. Moore M.H. Organized Crime as a Business Enterprise / M.H. Moore // Major Issues in Organized Crime Control, edited by H. Edelhertz. – Washington DC: U.S. Government Printing Office 1987. P. 51-64.
24. Gambetta D. The Sicilian Mafia / D. Gambetta. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. – 346 p.
25. Jacobs J.B. Labor Racketeering: The Mafia and the Unions / J.B. Jacobs, E. Peters // Crime and Justice. A Review of Research. – 2003. – Vol. 30. – P. 229–282.
26. Von Lampe K. The Interdisciplinary Dimensions of the Study of Organized Crime / K. Von Lampe // Trends in Organized Crime. – 2006. – Vol. 9, iss. 3. – P. 77–95.
27. Chambliss W.J. On the Take: From Petty Crooks to Presidents / W.J. Chambliss. – Bloomington, IN: Indiana University Press, 1978. – 269 p.
28. Morselli C. Inside Criminal Networks / C. Morselli. – New York: Springer, 2009. – 204 p.
29. Coleman J.S. Foundations of Social Theory / J.S. Coleman. – Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990. – 993 p.
30. Campana P. Eavesdropping on the Mob: The Functional Diversification of Mafia Activities across Territories / P. Campana // European Journal of Criminology. – 2011. – Vol. 8 (3). – P. 213–228.
31. Gottfredson M.R. A General Theory of Crime / M.R. Gottfredson, T. Hirschi. – Stanford: Stanford University Press, 1990. – 316 p.
32. Smith D.C. The Mafia Mystique / D.C. Smith. – New York: Basic Books, 1975. – 399 p.
33. Steffensmeier D. Confessions of a Dying Thief: Understanding Criminal Careers and Criminal Enterprise / D. Steffensmeier, J.T. Ulmer. – New Brunswick, NJ: Transaction Aldine, 2005. – 401 p.

## REFERENCES

1. Glazkova L.V. The concept and types of organised crime groups: a systemic analysis. *Monitoring pravoprime-neniya=Monitoring of law enforcement*, 2016, no. 1, p. 26–29. (In Russ.).
2. Dolgova A.I. *Selected works*. Moscow, Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation Publ., 2017. 442 p. (In Russ.).
3. Yakusheva T.V. *Legislative regulation and practice of bringing to criminal responsibility for the organization of a criminal community (criminal organization)*. Cand. Diss. Moscow, 2016. 219 p. (In Russ.).
4. Burlakov V.N. *Criminal law and the identity of the offender*. St. Petersburg, Publishing House of St. Petersburg University, 2006. 240 p. (In Russ.).
5. Paoli L. *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 312 p.
6. Gurov A.I. *Organized crime in Russia*. Moscow, BEK Publ., 2001. 154 p. (In Russ.).
7. Engels F. *Dialectics of nature*. Moscow, Progress Publ., 1982. 403 p. (In Russ.).
8. Augudov V.V. *Structural changes and the law of transition of quantitative changes into qualitative ones*. Doct. Diss. Gorkiy, 1983. 403 p. (In Russ.).
9. Lenin V.I. *The original version of the article "Immediate Tasks of the Soviet Authority"*, in: Lenin V.I. *Complete works*. Vol. 36. Moscow, Politizdat Publ., 1974. P. 127–164. (In Russ.).
10. Gorshenkov G.N. *Criminology: scientific innovation*. N. Novgorod: Publishing House of the Volga-Vyatka Academy of Public Administration, 2009. 221 p. (In Russ.).
11. Mitskevich I.M. Organized Economic Crime. *Monitoring pravoprime-neniya=Law Enforcement Monitoring*, 2018, no. 1, p. 4–10. (In Russ.).
12. Dolgova A.I. *Crime, its organization and criminal society*. Moscow, Russian Criminological Association Publ., 2003. 572 p. (In Russ.).
13. Kleemans E.R. *Theoretical perspectives on organized crime*, in: Paoli L. (ed.). *Oxford Handbook on Organized Crime*. Oxford, Oxford University Press, 2014. P. 35–52.
14. Cressey D.R. *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*. New York, Harper & Row, 1969. 367 p.
15. Kleemans E.R. *Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering. Crime and Justice in the Netherlands*, in: Tonry M., Bijleveld C. (eds.). *Crime and Justice. A Review of Research*, 2007, vol. 35, no. 1, p. 163–215.
16. Kleemans E.R., Van de Bunt H.G. Organised Crime, Occupations and Opportunity. *Global Crime*, 2008, vol. 9, iss. 3, p. 185–197.

17. Varese F. How Mafias Migrate. *Law and Society Review*, 2006, vol. 40, iss. 2, p. 411–444.
18. Albin J.L. *The American Mafia: Genesis of a Legend*. New York, Appleton, 1971. 354 p.
19. Paoli L. The Paradoxes of Organized Crime. *Crime, Law and Social Change*, 2002, vol. 37, iss. 1, p. 51–97.
20. Ianni F.A.J., Reuss-Ianni E. *A Family Business: Kinship and Social Control in Organized Crime*. New York, Russell Sage Foundation, 1972. 199 p.
21. Schelling T. Economics and Criminal Enterprise. *Public Interest*, 1967, vol. 7, p. 61–78.
22. Reuter P. *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*. Cambridge, MA, MIT Press, 1983. 256 p.
23. Moore M.H. *Organized Crime as a Business Enterprise*, in: Edelhertz H. (ed.). *Major Issues in Organized Crime Control*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1987. P. 51–64.
24. Gambetta D. *The Sicilian Mafia*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993. 346 p.
25. Jacobs J.B., Peters E. Labor Racketeering: The Mafia and the Unions. *Crime and Justice. A Review of Research*, 2003, vol. 30, p. 229–282.
26. Von Lampe K. The Interdisciplinary Dimensions of the Study of Organized Crime. *Trends in Organized Crime*, 2006, vol. 9, iss. 3, p. 77–95.
27. Chambliss W.J. *On the Take: From Petty Crooks to Presidents*. Bloomington, IN, Indiana University Press, 1978. 269 p.
28. Morselli C. *Inside Criminal Networks*. New York, Springer, 2009. 204 p.
29. Coleman J.S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990. 993 p.
30. Campana P. Eavesdropping on the Mob: The Functional Diversification of Mafia Activities across Territories. *European Journal of Criminology*, 2011, vol. 8, iss. 3, p. 213–228.
31. Gottfredson M.R., Hirschi T. *A General Theory of Crime*. Stanford, Stanford University Press, 1990. 316 p.
32. Smith D.C. *The Mafia Mystique*. New York, Basic Books, 1975. 399 p.
33. Steffensmeier D., Ulmer J.T. *Confessions of a Dying Thief: Understanding Criminal Careers and Criminal Enterprise*. New Brunswick, NJ, Transaction Aldine, 2005. 401 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Козловская Маргарита Германовна** – аспирант кафедры уголовного права уголовного права и криминологии  
Омский государственный университет  
им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: margaritka\_mm@yahoo.com

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Margarita G. Kozlovskaya** – PhD student, Department of Criminal Law Criminal Law and Criminology  
Dostoevsky Omsk State University  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: margaritka\_mm@yahoo.com

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Козловская М.Г. Преступное сообщество: криминологический подход / М.Г. Козловская // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 109–116. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).109-116.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozlovskaya M.G. Criminal community: criminological approach. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 109–116. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).109-116. (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](mailto: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 дается 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](http://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



**Clarivate**  
**Web of Science™**

- 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~](https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~)).
- Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (<https://mjl.clarivate.com/>)

**Crossref**

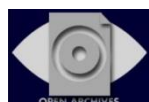
- Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>).

НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ  
БИБЛИОТЕКА  
**eLIBRARY.RU**

- Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):  
Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU  
(<http://elibrary.ru/>).

**AcademicKeys**  
UNLOCKING ACADEMIC CAREERS

- 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/>)

Academic  
Resource  
Index  
ResearchBib

- ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)

**ULRICH'S**  
**PERIODICALS DIRECTORY™**

- Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)



- КиберЛенинка – научная электронная библиотека (<https://cyberleninka.ru/>)

**Google**  
scholar

- Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)

**BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine

- Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)