ISSN 2542-1514 (Print)

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2020
Том 4 № 3

Dostoevsky Omsk State University

# LAW ENFORCEMENT REVIEW

2020
Vol. 4 no. 3

ISSN 2658-4050 (Online)

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 4, № 3 • 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, доцент (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, доцент (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. Бабурин** – 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 Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

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

**В.Л. Слесарев** – 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. Ящук** – 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 ИПТ (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 криминологов (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 Руськовски** – заведующий кафедрой финансового права и публичных финансов Университета в Белостоке, д-р юрид. наук, проф. (г. Белосток, Польша)

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

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

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

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

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

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



**Адрес редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, 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 соглашению с редакцией. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.



Дата выхода: 05.10.2020. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 135. 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. 3 • 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)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Included in HAC list.

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

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



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

Manuscripts are not returned to the authors.

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

Copyright. All rights protected.



Date of publication: October 05, 2020. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 135. 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, № 3 • 2020 | Выходит четыре раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

*Бутаков А.В.* Россия: собственность и государство. Из истории постсоветского правоприменения (Часть I) ..... 5

*Рехачева Т.В.* Этапы развития конституционного нигилизма в России ..... 16

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

*Гриценко Е.В., Курындин П.А.* Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции ..... 25

*Шепенко Р.А., Нани Л.* Правовое регулирование ответственности и разрешения споров, возникающих из налоговых отношений, в Грузии, Молдове и Российской Федерации ..... 46

*Лунгу Е.В.* Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным правоотношениям ..... 69

*Марченко О.В.* Правовой режим делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации ..... 76

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Кожевников О.А., Мещеряков А.Н.* Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях ..... 86

**ПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ**

*Габов А.В.* Освобождение акционерного общества от обязанности предоставлять информацию акционеру ..... 103

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ**

*Князев С.Д., Арановский К.В., Данилов Ю.М.* Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации ..... 123

*Терехова Л.А.* Закрепление принципов судопроизводства в Кодексе административного судопроизводства и в Гражданском процессуальном кодексе ..... 139

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

*Смирнов А.М.* Неправомерное применение в отношении лиц, лишенных свободы, физической силы и специальных средств: криминологическая характеристика и меры профилактики ..... 148

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ**

*Карепанов Н.В.* Влияние парадигмы криминалистики на правоприменительную деятельность ..... 158

**Правила для авторов** ..... 168

# LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 4, no. 3 • 2020 | Published four times a year

## CONTENTS

**THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT**

*Butakov A.V.* Russia: property and state. The history of post-Soviet law enforcement (Part I) ..... 5

*Rekhacheva T.V.* The stages of constitutional nihilism development in Russia ..... 16

**THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES**

*Gritsenko E.V., Kuryndin P.A.* Digitalization of control and supervision activities: Russian and French experience ..... 25

*Shepenko R.A., Nani L.* Legal regulation of liability for tax offnces and tax dispute resolution in Georgia, Moldova and Russian Federation ..... 46

*Lungu E.V.* COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations ..... 69

*Marchenko O.V.* Legal regime of records management in Russian executive authorities ..... 76

**THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES**

*Kozhevnikov O.A., Meshcheryakov A.N.* Participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations ..... 86

**THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW**

*Gabov A.V.* Exemption of a joint stock company from the obligation to provide information to a shareholder ..... 104

**THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES**

*Knyazev S.D., Aranovskiy K.V., Danilov Yu.M.* Administrative offences law (constitutional prospects of codification) ..... 123

*Terekhova L.A.* Principles of legal proceedings in the Code of administrative proceedings and in the Civil procedure code ..... 139

**THE LAW ENFORCEMENT BY BODIES OF CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM**

*Smirnov A.M.* Illegal use of physical force and special means against prisoners: criminological characteristics and preventive measures ..... 148

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

*Karepanov N.V.* The influence of the paradigm of forensic science on law enforcement ..... 158

**Author guidelines** ..... 168

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
# THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

**УДК** 340.15
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).5-15

CC BY 4.0

## РОССИЯ: СОБСТВЕННОСТЬ И ГОСУДАРСТВО. ИЗ ИСТОРИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ (Часть I)

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

***Информация о статье***
Дата поступления –
07 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Способ организации собственности, нормативный структурализм, советская социалистическая собственность, онтология правоприменения, приватизация, собственность, Конституция, постсоветская Россия

Актуальность статьи обусловлена существованием пробела в исследовании собственности и государства как единого системного отношения. Цель статьи – показать на примере постсоветского правоприменения, что каждый способ организации собственности – частный, смешанный (корпоративный), общий (коллективный) – потенциально стимулирует существование определённой структуры государства. Используется авторская методология исследования государства – нормативный структурализм. Обосновывается теоретическая концепция авторского исследования собственности как основной системообразующей цели существования государства, которая позволяет расширить спектр инструментальных средств изучения российской государственности.

## RUSSIA: PROPERTY AND STATE. THE HISTORY OF POST-SOVIET LAW ENFORCEMENT (Part I)

**Alexander V. Butakov**
*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 07
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Way of organizing property, normative structuralism, Soviet socialist property, law enforcement ontology, privatization, property, Constitution, post-Soviet Russia

The subject. The relevance of the article is stipulated by the gap in the study of property and the state as a consistent system.
The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that each way of organizing property such as private, mixed (corporate) and general (collective) potentially stimulates the existence of a certain state structure.
The methodology. The author uses normative structuralism. This methodology is created by the author and is based on the idea that property as the main system-forming goal of the state's existence genetically predetermines principles of rationing its structure.
The main results of the research. Each way of organizing property in a particular social time period can acquire the quality of the main backbone in the organization structure of the state. Each way of organizing property provides proper social function: private way of organizing property provides function of social development; mixed (corporate) way provides function of social compromise (convergence); general (collective) way provides function of social security in the broadest sense. If private way of organizing property genetically programmed for the production and reproduction of social competition, mixed (corporate) and common (collective) ways are determined by the idea of its limitations and leveling. When the private way of organizing property becomes the main system-forming one it begins to fully stimulate the existence of a democratic structure of state organization. In turn, when mixed (corporate) and common (collective) ways of organizing property become the main system-forming ones, they stimulate the existence of a wide structural range of state functioning: from various regimes of democratic orientation to specific non-democratic regimes.

ISSN 2542-1514 (Print)

Conclusions. The study of property as the main system-forming goal of the state existence through the normative structuralism concept allows us to conclude that that each way of organizing property stimulates the existence of a certain state structure.

**1. Введение. Уроки советского прошлого**

1991 – это год, когда с мировой политической авансцены сошло первое в мире социалистическое государство Союз Советских Социалистических Республик. Несколько общих наблюдений и суждений, характеризующих специфику того социального времени.

Сегодня всё чаще и чаще сталкиваешься с позицией, когда распад Советского Союза определяется в качестве крупнейшей геополитической катастрофы XX в. [1, с. 17] Так ли это? Почему страна с более чем 280-миллионным населением, с высоким уровнем культуры и образования, занимающая 1/6 часть земной поверхности, имеющая стратегическое географическое положение, обладающая несметными природными богатствами, наконец, располагающая крупнейшим в мире потенциалом ядерного оружия, рухнула в одночасье, как карточный домик? Страна, где в 1990 г. 18 856 113 человек (т. е. почти каждый пятнадцатый гражданин СССР) были членами коммунистической партии и представляли собой передовой отряд советского народа, добавьте к этому многомиллионную армию членов ВЛКСМ. Все они молча наблюдали за государством, как за тонущим «Титаником»[1].

Естественное восприятие подобного исхода было обусловлено наступлением ряда объективных явлений, каждое из которых составляло целостность, характеризующую собой тотальную неотвратимость произошедшего.

Во-первых, страна с начала 70-х гг. стала неуклонно уступать в темпах роста производства и производительности труда передовым капиталистическим странам с конкурентоспособной рыночной экономикой, не выполняя пятилетку за пятилеткой свои же планы социального и экономического развития (см., например: [2; 3, с. 388]). Монополизация форм общего (коллективного) способа организации собственности достигла своего максимума. Мобилизационный ресурс форм общего (коллективного) способа организации собственности, по существу, иссяк. Экономика перестала воспринимать идеологическую доктринальность марксистско-ленинского учения, переходя к существованию посредством различных форм рентоискательства. Говоря проще, блат превратился в основной механизм обеспечения функционирования производства: у кого больше лимитов, тот и передовик. Всё новое наукоёмкое высокотехнологичное производство стало несовместимым с уже действующей тотальной системой рентоискательства и её универсальным законом: «Не лезь в герои, если надо – позовут».

Во-вторых, страна превратилась в страну всеобщего распределения. Как известно, формы общего (коллективного) способа организации собственности обусловлены действием функции социального обеспечения. В советском же варианте ликвидация частного способа организации собственности с функцией социального развития и последовавшая монополизация общего (коллективного) способа её организации самым естественным образом снизили экономические возможности реализации функции социального обеспечения. В то же время происходил объективный рост социальных потребностей граждан, удовлетворить которые с каждым годом становилось всё труднее и труднее. На определённом этапе социалистического строительства страна была вынуждена перейти к формированию системы всеобщего нормирования в распределении. Так, к концу 80-х гг. она перешла на карточную распределительную систему по всем основным жизненно важным продуктам [4, с. 593; 5, с. 239]. Каждый из нас тогда в полной мере почувствовал на себе смысл этой всеобщей распределительной системы с её универсальным законом: «когда», «кому», «сколько» и «в одни руки».

В-третьих, страна с системой всеобщего распределения стала страной всеобщего дефицита [6]. Реальный контроль за движением дефицитных товаров и соответствующих услуг превращал конкретных советских граждан в носителей своеобразной внутренней эрзац-валюты, которая, с одной стороны, в зависимости от объёма и качества дефицитных товаров и услуг обеспечивала им стратификационный рост в категориях «нужный человек», «очень нужный человек», «человек, который решает всё»; с

[1] Партийная статистика. Статистические данные по КПСС на 1 января 1990 г. // Известия ЦК КПСС. 1990. № 4. С. 113.

ISSN 2658-4050 (Online)

другой – формировала очень узкий специфический перечень указанных товаров и услуг, которые приобретали качество всеобщего эквивалента, зачастую делая функцию денежного платёжного средства второстепенной. Под воздействием всеобщего распределения и всеобщего дефицита стала формироваться специфическая система социального неравенства, в основании которой уже был не принцип «от каждого по способностям, каждому по труду», а близость гражданина к производству, обмену, распределению и потреблению дефицитных товаров и услуг с известной присказкой того времени: «не спрашивай, какой оклад – спроси, какой склад».

В-четвёртых, страна с всеобщей непроизводительностью труда, с всеобщим карточным распределением, с всеобщим дефицитом, с новой системой социального неравенства, обусловленной не трудом, а участием в распределении дефицитных товаров и услуг…, порождала у рядовых советских граждан чувство социальной безнадёжности. Отсутствие социальной перспективы развития особенно аккумулировалось на фоне потребительского изобилия в капиталистических странах с конкурентоспособной рыночной экономикой. В сознании советских граждан складывалось сложное социальное противоречие, где одновременно наша страна самая великая, самая сильная, самая прекрасная и тут же – продуктовые карточки, талоны, бесконечные очереди, спекуляция, коррупция, официальная ложь… В результате формировались двойные социальные стандарты, которые приобрели массовый характер. Культурно-нравственные ценности строителя коммунизма потеряли свой первоначальный смысл.

В-пятых, страна, где марксистско-ленинская идеология в качестве основополагающего элемента мобилизационного ресурса осуществления социального управления перестала быть таковой. Начался массовый исход советских граждан из членов КПСС [7, с. 49; 8], хотя буквально ещё 10 лет назад они «толкались в тесной очереди» с тем, чтобы вступить в её ряды. Идеологическая тотальность разрушалась на глазах. КПСС превращалась в объект для политических анекдотов и побасёнок, за каждую из которых ещё 30–40 лет тому назад можно было с уверенностью обеспечить себе длительный срок заключения. Советский народ, образно говоря, «потерял весь страх», то есть то, что на протяжении многих десятилетий существования государства было в решающей степени исключительным методом социального управления. Для раба – страх, для гражданина – стыд, такова была эволюция сознания наших соотечественников. Уход Советского Союза в политическое небытие был настолько естественным явлением, что многонациональный и многомилионный советский народ прощался с ним, молчаливо соглашаясь с бесперспективностью его существования. Народ воистину безмолвствовал.

Насильственная ликвидация частного способа организации собственности и монополия форм общего (коллективного) способа её организации потенциально стимулировали формирование такой структуры Советского государства, посредством которой отчуждение человека от труда, собственности и власти достигло абсолютных значений. Это называется «за что боролись, на то и напоролись». Советское государство в самом прямом смысле уничтожило у человека социальный интерес быть гражданином, то есть свободно трудиться, свободно иметь свою собственность и распоряжаться ею, свободно выбирать место жительства и род занятий, свободно иметь и высказывать своё мнение, свободно участвовать в решении государственных, муниципальных и общественных вопросов.

Конспирологические версии о разрушении Советского Союза какими-то внешними и внутренними врагами [9–11] – это «рассуждения в пользу бедных», которые так и не поняли, почему наша страна оказалась в столь печальном социальном положении. Можно высказать самые искренние слова благодарности нашим соотечественникам за их человеческую мудрость и долготерпение, поскольку именно они не позволили преобразовать мирный распад Советского государства в губительную гражданскую войну.

**2. Собственность и государство: в начале постсоветского пути**

Выборы Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 г. и президента Б. Н. Ельцина в 1991 г. в определённом смысле подвели политическую черту под существованием Советского Союза и КПСС. Наступило постсоветское настоящее. Ни народ, ни вожди не знали, что делать дальше. Было лишь понимание того, что нельзя жить так, как жили раньше.

Перед нашими глазами (глазами современников) как одно мгновение с точки зрения человеческой цивилизации прошла бурная и яркая социальная жизнь Советского государства в качестве одного из периодов многовекового существования российской государственности. Советский опыт показал, что историческая протяжённость деятельности того или иного способа организации структуры государства определённым образом зависит от функциони-

ISSN 2542-1514 (Print)

рования способа организации собственности, от комбинации основных способов её организации либо от отсутствия таковой. Уникальность советской, более чем семидесятилетней, практики социалистического строительства государства состоит в том, что она показала свою социальную бесперспективность в условиях монопольного функционирования форм общего (коллективного) способа организации собственности. Наличие комбинационной взаимосвязи и взаимодействия основных способов организации собственности: частного, смешанного (корпоративного), общего (коллективного) – есть доминантное условие жизнедеятельности современного государства. Параметры существования этого комбинационного состояния определяются тем, какой из способов организации собственности в условиях конкретного социального времени выступает в качестве основного системообразующего, что создаёт приоритет для реализации соответствующей социальной функции.

Каждый способ организации собственности может репродуцировать лишь определённую социальную функцию: частный способ организации собственности – функцию социального развития; смешанный (корпоративный) – функцию социального компромисса (конвергенции); общий (коллективный) – функцию социального обеспечения в самом широком смысле. Действие этой зависимости наглядно продемонстрировал советский опыт социалистического государственного строительства, где идеологическое стремление возложить на монополию форм общего (коллективного) способа организации собственности одновременное осуществление функции социального развития, функции социального компромисса (конвергенции) и функции социального обеспечения предопределило социальный крах существования этого государства.

Понимание того, что определённая легализация частного способа организации собственности и конкурентоспособной рыночной экономики есть просто социальная необходимость, пришло к высшей партийно-государственной номенклатуре в конце 1980-х годов [12, ]. Но было уже поздно. Время, отпущенное историей на советский социалистический эксперимент, истекло. С прекращением деятельности Советского Союза осознание необходимости перехода Российского государства к конкурентоспособной рыночной экономике на основании функционирования частного способа организации собственности наступило у большинства наших сограждан. Более того, возникло состояние определённой социальной эйфории, которая привела российское общество в своеобразную ментальную ловушку.

Мы, многонациональный и многомилионный российский народ, отправив мирно с политической авансцены советское социалистическое государство, на уровне обыденной ментальности «вдруг» почувствовали, что способны в мгновение ока перевернуть сложившийся общественный уклад жизни. Мы же такие образованные, сильные, смелые, способные победить вся и всех. Для нас перейти Рубикон к конкурентоспособной рыночной экономике, частной собственности и демократии – это было решение проблемы буквально «четырёхсот дней», «пятисот дней». Или чуть меньше, или чуть больше – в общем, где-то так. Мы в одночасье забыли, что современному капиталистическому обществу для создания условий функционирования свободного демократического государства понадобилось несколько веков жесточайшей социальной конкуренции, в процессе которой частный способ организации собственности и конкурентоспособная рыночная экономика достигли нынешнего качества высокотехнологичного развития.

Вместе с этим процессом эволюции частного способа организации собственности и ведения конкурентоспособной рыночной экономики естественно происходила соответствующая многовековая эволюция формирования социально-культурных ценностей человека и гражданина, реализация которых закономерно привела к существованию свободного демократического государства. Наше сознание не охватывало того, что современное свободное демократическое государство – это реальность многовекового существования, где общество сконструировало такую комбинацию способов организации собственности, при которой частный способ непрерывно осуществлял функцию социального развития в качестве основного, системообразующего.

Это была длинная дорога, сопряжённая с решением множества социально-экономических, политических и культурных проблем, которые зачастую принимали форму жесточайших социальных конфликтов и революций. В процессе эволюционного движения происходила социальная перенастройка взаимосвязи и взаимодействия способов организации собственности, тем самым формируя соответствующие пропорции реализации соотношения между функциями социального развития, социального компромисса (конвергенции), социального обеспечения. Весь этот исторический процесс дви-

ISSN 2658-4050 (Online)

жения был обусловлен перманентным существованием социальной конкуренции, которая и являлась естественным генератором соответствующей настройки определения оптимальных пропорций соотношения указанных социальных функций, репродуцируемых соответствующими способами организации собственности.

Российское общество имело принципиально иную генетику происхождения и существования. Для российской государственности традиционно, и особенно в период её советского функционирования, доминантная прерогатива форм общего (коллективного) способа организации собственности была неотъемлемой социальной реальностью. Всё это предопределяло направленность государства на всемерное ограничение и нивелирование социальной конкуренции, детерминируя таким образом перманентное функционирование недемократического способа организации его структуры. Доминирование форм общего (коллективного) способа организации собственности объективно воспроизводило наличие соответствующих диспропорций между функциями социального развития, социального компромисса (конвергенции), социального обеспечения при их реализации, поскольку действие в этих условиях частного способа организации собственности сводилось к его ограниченной допустимости либо к насильственной ликвидации.

Насильственная ликвидация частного способа организации собственности исключала функцию социального развития. Одновременно с этим происходила гипертрофированная трансформация функции социального обеспечения, действие которой субъективно расширялось как бы до универсальной, способной репродуцировать как социальное развитие, так и социальный компромисс (конвергенцию). В реальности государство, действующее на основании доминирования форм общего (коллективного) способа организации собственности, всемерно пыталось идеологическим образом стимулировать максимальное повышение мобилизационного ресурса, посредством которого и обеспечить исполнение как функции социального развития, так и функции социального компромисса (конвергенции) при отсутствии для этого объективных начал в виде частного и смешанного (корпоративного) способов организации собственности.

Здесь российское постсоветское государство в определённом смысле «вдруг», то есть имея лишь исторический опыт доминирования форм общего (коллективного) способа организации собственности, решило принципиально изменить стратагему своего существования, где частный и смешанный (корпоративный) способы организации собственности в соответствии с общественными представлениями должны были выступать если не в качестве основных системообразующих, то, по крайней мере, быть вровень с действующими формами общего (коллективного) способа её организации.

Сказано – сделано. В 1990 г. появились популярные в то время программы «400 дней доверия» (Г. А. Явлинский, А. Ю. Михайлов, М. М. Задорнов…), «500 дней» (С. С. Шаталин, Г. А. Явлинский…) [13], в которых день за днём, неделя за неделей, месяц за месяцем описывался трансформационный переход от советской плановой экономики к конкурентоспособной, социально ориентированной рыночной [14; 15]. Эта методология перехода получила разнообразную интерпретацию в многочисленных нормативных правовых актах.

**3. Процесс приватизации до принятия Конституции РФ 1993 г.**

Рассмотрим нормативную онтологию становления права собственности и приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР вплоть до принятия Конституции РФ 1993 г.

Так, в ст. 2 «Право собственности» Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» закреплялось, что «право собственности в РСФСР признается и охраняется законом, а имущество может находиться в частной, государственной, муниципальной собственности, а также в собственности общественных объединений (организаций)»[2].

В этом нормативном правовом акте, во-первых, регламентируется законодательный паритет между формами частного и общего (коллективного) способов организации собственности; во-вторых, даётся развёрнутое изложение форм общего (коллективного) способа организации собственности (государственная, муниципальная, общественных объединений (организаций)); в-третьих, не допускается установление государством в какой бы то ни было форме ограничений или преимуществ в осуществлении права собственности в зависимости от нахожде-

[2] Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

ISSN 2542-1514 (Print)

ния имущества в частной, государственной, муниципальной собственности и собственности общественных объединений (организаций); в-четвёртых, определяется перечень объектов собственности («предприятия, имущественные комплексы, земельные участки, горные отводы, здания, сооружения, оборудование, сырье и материалы, деньги, ценные бумаги, другое имущество производственного, потребительского, социального, культурного и иного назначения, а также продукты интеллектуального и творческого труда…»).

3 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», где в ст. 1 «Понятие приватизации государственных и муниципальных предприятий» впервые на законодательном уровне фиксировались нормативные параметры данного социального явления:

«Приватизация государственных и муниципальных предприятий – приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия; оборудования, зданий, сооружений, лицензий, патентов и других материальных и нематериальных активов ликвидированных предприятий и их подразделений; долей (паев, акций) государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ (товариществ); принадлежащих приватизируемым предприятиям долей (паев, акций) в капитале иных акционерных обществ (товариществ), а также ассоциаций, концернов, союзов и других объединений предприятий…»[3]

Здесь же в ст. 3 «Государственная программа приватизации» регламентировались следующие положения:

«1. Цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации в РСФСР устанавливаются Государственной программой приватизации.

Программа вносится Советом Министров РСФСР и утверждается Верховным Советом РСФСР не позже чем за месяц до обсуждения в первом чтении закона о республиканском бюджете РСФСР.

Программа разрабатывается на три ближайших года и состоит из задания на текущий год и прогноза на два последующих года…

3. В программе устанавливается перечень государственных предприятий, объединений или их подразделений, не подлежащих приватизации. Указанный перечень согласовывается с республиками в составе РСФСР, краями, областями, автономными областями, автономными округами, городами Москвой и Ленинградом и ежегодно утверждается Верховным Советом РСФСР…»[4]

3 июля 1991 г. одновременно с Законом РСФСР № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» принимается Закон РСФСР № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР»[5], реализация которого по принципиальным соображениям манкировалась исполнительной властью РФ. Об этом свидетельствует Указ Президента РФ от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»[6], Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»[7], Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. № 1186 «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий»[8] и, наконец, Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»[9].

[3] Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

[4] Там же.

[5] Таам же. Ст. 925.

[6] Указ Президента РФ от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 312.

[7] Указ Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» (вместе с «Положением о приватизационных чеках») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 501.

[8] Указ Президента РФ от 7 октября 1992 г. № 1186 «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 15. Ст. 1155.

[9] Указ Президента РФ 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

ISSN 2658-4050 (Online)

Между прочим, данный указ был принят уже после Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

Драматургия политической борьбы между законодательной и исполнительной властью в период с 1991 по 1993 гг. логически завершилась осуществлением государственного переворота на основании нелегитимного Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»[10]. Просто номенклатурно-бюрократическая машина исполнительной власти РФ оказалась более мобилизованной, более организованной и более экономически и ресурсно обеспеченной в сравнении с законодательной.

Что касается приватизации государственных и муниципальных предприятий, то она в процессе этой политической борьбы приобрела совершенно иные нормативные контуры, постепенно превращаясь из всенародной в номенклатурно-бюрократическую, приобретшую в окончательном виде, по меткому замечанию народа, характер «прихватизации».

Во-первых, заметьте: совершение номенклатурно-бюрократического переворота в очередной раз подтвердило, что он является универсальным механизмом преемственности государственной власти в стране, где общий (коллективный) способ организации собственности выступает в качестве основного системообразующего.

Во-вторых, в процессе этой политической борьбы возникло нелегитимное противостояние властей, в результате которого принципиально изменилась технология проведения приватизации государственных и муниципальных предприятий в России. Если Верховный Совет в соответствии с Законом РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» и Законом РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» в качестве стратегического направления приватизации установил введение именных приватизационных счетов и вкладов, то Президент РФ своим Указом от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» принципиально иным образом направил приватизацию государственных и муниципальных предприятий, публично игнорируя действие указанных актов Верховного Совета РСФСР.

В-третьих, если осуществление приватизации государственных и муниципальных предприятий посредством введения именных приватизационных счетов и вкладов представляло собой длящееся правоотношение с фиксацией права собственности гражданина в соответствии с индивидуальным трудовым вкладом, то введение приватизации посредством именных чеков было разовым правоотношением с ограниченным временем действия (с 1 декабря 1992 г. по 31 декабря 1993 г.) без фиксации права собственности гражданина и учёта индивидуального трудового вклада (каждому гражданину РФ – чек с номиналом 10 000 рублей).

В-четвёртых, проведение приватизации в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» было операцией, стратегической целью которой являлось повсеместное разрушение социалистической государственной собственности. А что касается многонационального и многомиллионного российского народа, то «не было у него собственности – и не нужно к ней привыкать». Понятно, что первоначальное накопление капитала за всю историю существования цивилизации в определённом смысле всегда было бандитским, когда социальное неравенство достигало критических значений. В общем, «каждому как бы по 10 000 рублей – и будьте счастливы, а собственность мы поделим сами по номенклатурно-бюрократическим понятиям». Отсюда – в общественном сознании российского народа проведённая приватизация государственных и муниципальных предприятий приобрела статус грабительской, а сформированный частный способ организации собственности устойчиво ассоциируется с чем-то незаконным и воровским.

**4. Вопросы собственности в Конституции РФ 1993 г.**

С этим невнятным отношением к собственности страна подошла к принятию на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. новой Конституции России. Что же мы видим в Конституции РФ 1993 г. с точки зрения конституирования собственности в качестве основной системообразующей цели Российского государства?

Начнём с того, что в тексте Конституции РФ термин «приватизация» не употребляется. Номенклатурная бюрократия, видимо, сочла, что проблема приватизации в её понимании уже решена раз и навсегда.

[10] Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

ISSN 2542-1514 (Print)

Термин «собственность» используется в тексте десяти статей Конституции РФ[11]. Первые две статьи, посвящённые регулированию собственности, расположены в главе 1 «Основы конституционного строя» и уже в силу действия ст. 135 Конституции РФ имеют базовое основополагающее значение.

Итак, ст. 8 Конституции РФ:

«1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

Интересным представляется провести сравнительный анализ смыслового содержания п. 1 и п. 2 данной статьи.

Относительно «обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств» всё более или менее понятно, а вот что касается поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности – здесь возникают вопросы. Что это за конкуренция, которую необходимо поддерживать? Как поддерживать? Во имя чего поддерживать? Кто будет поддерживать? Если частный способ организации собственности – это своеобразная «естественная фабрика» производства и воспроизводства социальной конкуренции, то общий (коллективный) способ её организации – это другая естественная фабрика, но уже по ограничению и нивелированию социальной конкуренции. Что же мы будем поддерживать?

Неясность в позиции поддержки конкуренции усугубляется последующим термином «свобода экономической деятельности». Что такое свобода экономической деятельности при обеспечении поддержки конкуренции по неустановленным правилам? Если это свобода экономической деятельности, то она просто свобода и конкуренция в этом смысле есть естественный механизм её обеспечения. Если же эту конкуренцию поддерживают, то это уже кем-то управляемая экономическая деятельность. Тогда просто нет свободы.

С позиции поставленных вопросов рассмотрим содержание текста п. 2: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Здесь также присутствуют определённые смысловые лукавства, могущие создать негативные юридические последствия.

Во-первых, кто конкретно это признаёт и как?

Во-вторых, что такое признавать и защищать «равным образом»? Каждый способ организации собственности имеет свою социальную функцию: частный – функцию социального развития; смешанный (корпоративный) – функцию социального компромисса (конвергенции); общий (коллективный) – функцию социального обеспечения. Потому невозможно определить критерии равенства и неравенства при реализации указанных функций, чтобы реализовать конституционно закреплён равный принцип их признания и защиты.

В-третьих, в п. 2 указанной статьи идёт перечисление: «частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». То есть собственность общественных объединений (организаций), акционерная, кооперативная, конфессиональная и др. почему-то теряют этот равный образ.

Всё это порождает вокруг собственности многообразные политические смыслы и домыслы. Нельзя с собственностью играть в политику. Она основная системообразующая цель государства. Если эта цель какая-то невнятная, то и получится подобное государство, ресурсами которого в первую очередь воспользуется не народ, а номенклатура государственной бюрократии.

Хотя возможно было зафиксировать: «собственность в РФ священна и неприкосновенна», – не устраивая вокруг неё различных политических «экзерсисов».

Политические лукавства также в полной мере присутствуют в содержании ст. 9 Конституции РФ:

«1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

Что такое земля и природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории? Этот подход может означать лишь то, что, во-первых, «земля и дру-

[11] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

гие природные ресурсы» есть явление исключительное, распространение на которое юрисдикции института собственности – это в определённом смысле социальное допущение. Во-вторых, формула «земля и другие природные ресурсы» «как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» предопределяет особое положение и роль коренных народов в использовании и охранении указанных ресурсов. Это предполагает их претензию на получение определённой социальной и материальной ренты. В-третьих, государство вольно или невольно начинает ранжировать своих граждан в зависимости от этнической принадлежности, формируя таким образом различные компоненты соотношения неравенства и равенства по месту жительства (см. п. 2 ст. 19 Конституции РФ).

Редакция п. 2 ст. 9 «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности» обладает значительным смысловым ресурсом политического лукавства. Если земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, тогда земля и природные ресурсы могут и не находится в каждой из указанных форм собственности либо вообще могут быть выведены из гражданского правооборота. Это многообразие правовых возможностей обращения с землёй и природными ресурсами позволяет номенклатуре государственной бюрократии использовать этот ресурс прежде всего в своих собственных узкокорпоративных политических целях, в том числе «включая» и «выключая» этнический эгоизм, когда это нужно.

**5. Выводы**

Каждый способ организации собственности стимулирует существование определенной государственной структуры. Причем, этот процесс имеет эволюционный характер. Правотворчество и практика правоприменения в первые годы существования постсоветской России наглядно демонстрирует, что революционное внедрение новых способов организации собственности влечет дисбаланс в государственной организации общества.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Андреев Э.М. Новая социальная реальность: методологические проблемы интегративного социально-философского и социологического анализа / Э.М. Андреев // Общество и право. – 2009. – № 5. – С. 13–20.

2. Орлов Б.П. Цели среднесрочных планов и их осуществление / Б.П. Орлов // Экономика и организация промышленного производства. – 1987. – № 11. – С. 34–53.

3. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. – Т. 1. – 432 с.

4. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике: в 5 т. Т. 2: коллективная монография / ред.: С.С. Сулакшин. – М.: Научный эксперт, 2008. – 1048 с.

5. Европа и Россия: опыт экономических преобразований / под ред. В.М. Кудрова. – М.: Наука, 1996. – 471 с.

6. Бычков А.И. Правовое регулирование экономики совместного потребления / А.И. Бычков. – М.: Инфотропик Медиа, 2019. – 136 с.

7. Мохов В.П. Номенклатура как политический институт в истории советского общества второй половины XX века / В.П. Мохов // Номенклатура и номенклатурная организация власти в России XX века: материалы интернет-конференции «Номенклатура в истории советского общества» (ноябрь 2003 – март 2004 г.), сост., общ. ред., предисл. В.П. Мохова. – Пермь: Перм. гос. техн. ун-т, 2004. – С. 33–50.

8. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай. – М.: Статут, 2017. – 624 с.

9. Исаков В.Б. Кто и как развалил СССР. Хроника крупнейшей геополитической катастрофы XX века / В.Б. Исаков. – М.: Книжный мир, 2012. – 379 с.

10. Хасбулатов Р.И. Полураспад СССР. Как развалили сверхдержаву / Р.И. Хасбулатов. – М.: Яуза-пресс, 2011. – 509 с.

11. Рыжков Н.И. Главный свидетель. Дело о развале СССР / Н.И. Рыжков. – М.: Алгоритм-Книга, 2009. – 237 с.

12. Семенко А.Б. Законодательное регулирование кооперации как принципиально новой формы хозяйствования во второй половине 1980-х гг. и ее значение в либерализации экономических отношений в СССР / А.Б. Семенко // Общество и право. – 2011. – № 5. – С. 39–42.

13. Явлинский Г.А. 400 дней доверия / Г.А. Явлинский, А.Ю. Михайлов, М.М. Задорнов. – М.: Недра, 1990. – 61 с.

14. Ясин Е.Г. Российская экономика: курс лекций. Кн. 1: Истоки и панорама рыночных реформ / Е.Г. Ясин. – М.: ИД ВШЭ, 2019. — 448 с.

15. Андреев В.В. Новые тенденции отечественного экономического развития во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. (на примере республик Среднего Поволжья) // История государства и права. – 2009. – № 18. – С. 25–27.

## *REFERENCES*

1. Andreev E. M. New social reality: methodological problems of integrative socio-philosophical and sociological analysis. *Obshchestvo i pravo = Society and law*, 2009, no. 5, p. 13-20.

2. Orlov B.P. Goals of medium-term plans and their implementation. *Ekonomika i organizatsiya promyshlennogo proizvodstva = ECO Journal*, 1987, no. 11, p. 34-53.

3. Kazannik A. I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional law. University course. Textbook.* Vol. 1. Moscow, Prospekt, 2015. 432 p.

4. Sulakshin S.S. (ed.). *State economic policy and economic doctrine of Russia. Towards a smart and moral economy*. Vol. 2. Moscow, Scientific Expert Publ., 2008. 1048 p.

5. Kudrov V.M. (ed.). *Europe and Russia: experience of economic transformations*. Moscow, Nauka Publ., 1996. 471 p.

6. Bychkov A.I. *Legal regulation of the economy of joint consumption*. Moscow, Infotropik Media, 2019. 136 p.

7. Mokhov V.P. *Nomenclature as a political institution in the history of Soviet society in the second half of the XX century*, in: Mokhov V.P. (ed.). *Nomenclature and nomenclature organization of power in Russia of the twentieth centur*y. Perm, Perm State Technical University Publ., 2004. P. 33-50.

8. Shakhray S.M. *Constitutional law of the Russian Federation*. Moscow: Statut Publ., 2017. 624 p.

9. Isakov V.B. *Who and how broke up the USSR. Chronicle of the largest geopolitical catastrophe of the twentieth century*. Moscow, Knizhniy Mir Publ., 2012. 379 p.

10. Khasbulatov R.I. *Half-Life of the USSR. How the superpower was destroyed*. Moscow, Yauza Press, 2011. 509 p.

11. Ryzhkov N.I. *The main witness. The case of the collapse of the USSR*. Moscow, Algorithm-Book Publ., 2009. 237 p.

12. Semenko A.B. Legislative regulation of cooperation as a fundamentally new form of management in the second half of the 1980s and its significance in the liberalization of economic relations in the USSR. *Obshchestvo i pravo = Society and law,* 2011, no. 5, p. 39 - 42.

13. Yavlinskiy G. A., Mikhailov A.Yu., Zadornov M.M. *400 days of trust*. Moscow, Nedra Publ., 1990. 61 p.

14. Yasin E.G. *Russian economy: course of lectures. Book 1: The origins and panorama of market reforms.* Moscow, Higher School of Economics Publ., 2019. 448 p.

15. Andreev V.V. New trends in domestic economic development in the second half of the 1980s - early 1990s (on the example of the republics of the Middle Volga region). *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law,* 2009, no. 18, p. 25-27.

**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

ISSN 2658-4050 (Online)

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Бутаков А.В. Россия: собственность и государство. Из истории постсоветского правоприменения (Часть I) / А.В. Бутаков // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 5–15. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).5-15.

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Butakov A.V. Russia: property and state. The history of post-Soviet law enforcement (Part I). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 5–15. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).5-15. (In Russ.).

**УДК** 342.4
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).16-24

CC BY 4.0

# ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО НИГИЛИЗМА В РОССИИ

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

***Информация о статье***
Дата поступления –
26 мая 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Конституционный нигилизм, правовой нигилизм, конституция, понятие конституционного нигилизма, история конституционного нигилизма, форма нигилизма, субъект конституционного нигилизма

Статья посвящена вопросам определения понятия конституционного нигилизма и периодизации его проявлений. Анализируются конституции и нормативно-правовые акты, имеющие конституционное значение. Выявлены критерии конституционного нигилизма и основные этапы его развития в России.

# THE STAGES OF CONSTITUTIONAL NIHILISM DEVELOPMENT IN RUSSIA

**Tatiana V. Rekhacheva**
*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

***Article info***
Received –
2020 May 26
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Constitutional nihilism, legal nihilism, constitution, the concept of constitutional nihilism, history of constitutional nihilism, form of nihilism, subject of constitutional nihilism

The subject. The paper concentrates on problem of development constitutional nihilism in Russia.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that we can distinguish four legal periods in the development of constitutional nihilism in Russia, taking into account its criteria.
The methodology of study includes historical analysis of legal literature and formal legal analysis of normative legal acts.
The main results and scope of their application. The concept of constitutional nihilism is debatable. There is no single definition of constitutional nihilism. The paper analysis main definitions Russian and foreign scientists and offer new integrating definition. The criteria of constitutional nihilism are very similar to criteria of legal nihilism but there are several exceptions. Ehe following grounds for classifying constitutional nihilism are most informative: level of prevalence; the nature of the external manifestation; the nature of denial; orientation of the nihilistic attitude, subjects of negation. At various stages of Russia's development, the main social groups among which constitutional nihilism was widespread were senior civil servants, high rank military officials and even presidents and even Emperor's family. The object of constitutional nihilism is the denial and non-fulfillment of constitutional norms, non-participation in the implementation of constitutional relations. Constitutional nihilism in Russia is closely intertwined with constitutional upheaval, conspiracy, and rebellion. Constitutional nihilism is dangerous not only because it changes the structure of the state, but also because of the surge of legal nihilism among the population of the country. The sources of constitutional nihilism are periods of upheaval and other negative events that push the highest echelons of power to deliberately violate the laws.
Conclusions. There are four main period of constitutional nihilism in Russia. The table compiled by the author contains six historical periods and four legal periods. Each of them is based on criteria of constitutional nihilism. The next period of constitutional nihilism can

be calculated, because most often it occurs after large-scale social upheavals, but with the arrival of a strong and influential leader of the country, constitutional nihilism disappears for a while.

**1. Введение**

В последние время наблюдается существенное повышение активности исследований в поле конституционного права. 15 января 2020 года в послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на необходимость изменения Конституции Российской Федерации. Следующие несколько недель рабочая группа готовила поправки, и 14 марта 2020 года был подписан Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[1].

В сложившейся ситуации представляется актуальным проведение исследования о развитии конституционного нигилизма на территории Российской Федерации.

Конституционный нигилизм считается одним из самых опасных проявлений правового нигилизма [1]. Несмотря на то, что Конституция в России появилась лишь в 1918 году[2], нельзя говорить о полном отсутствии конституционного нигилизма в истории нашей страны до 1918 года. Отдельные элементы можно заметить уже в XVIII–XIX веках.

Конституция является отражением не только законодательства, но и политической воли. О связи Конституции и политики ёмко сказала И. А. Ветренко «И вот наступило это долгожданное время прозрений, кое-что стало понятно, более того начались такие изменения, к которым многие оказались не готовы, а некоторые вообще не понимают, что происходит в стране» [2, с.15].

**2. Определение конституционного нигилизма**

Конституционный нигилизм представляет собой сложный объект для исследования, поэтому работ, посвящённых данной теме немного, а имеющиеся работы предпочитают оперировать понятиями «конституционный нигилизм» или «конституционно-правовой нигилизм» как общеизвестными и всеми понятными.

Для создания определения были тщательно изучены работы российских и зарубежных исследователей. В связи с низкой изученностью понятия конституционного нигилизма пока ещё не существует единого определения, включавшего бы в себя все ключевые признаки. Так некоторые трактуют конституционный нигилизм как «неотъемлемую часть субъективного мироощущения правовой действительности» [3], другие как «различные формы и проявления, наиболее распространённое свойство – это отрицание конституции или её приспособление под нужды тирана или деспотичного меньшинства или большинства» [4, с. 156], третьи как «психологическое состояние, в котором человек подсознательно контролируется реактивными силами, когда впадает в пассивное состояние» [5, с. 58]. Существуют и удивительные формулировки такие как «философский подход к праву часто создаёт конституционный нигилизм» [6] или чересчур вольная адаптация одного высказывание Ф. Ницше – «Конституция мертва, и мы ее убили» [7]. Некоторые говорят о конституционном нигилизме, как о явлении появившимся вследствие слияния партийного и государственного аппарата, и бесполезности конституции в то время [8]. В другой работе конституционно- правовой нигилизм определяется через отсутствие гарантий прав и свобод граждан и открытое нарушение их прав [9], и возможно дать определение через признак «демонстрируемый ведущими институтами федеральной государственной власти» [10].

Исходя из приведённых выше определений конституционного нигилизма, можно прийти к выводу, что в зависимости от целей исследования определение конституционного нигилизма будет видоизменяться.

В данной статье рабочим определением станет следующее. Конституционный нигилизм – это комплексное общественно-опасное явление, изменяющее психологическое состояние человека к основополагающим нормам законодательства; характери-

[1] Закон Российской Федерации о поправке к конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: https://конституция2020.рф (дата обращения: 14.05.2020).

[2] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918 (дата обращения: 14.05.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

зующиеся резко негативным отношение к конституционным нормам и отношениям. Предложенное определение отражает основные признаки конституционного нигилизма и разнообразие форм его проявления.

**3. Критерии конституционного нигилизма**

Конституционный нигилизм, вышедший из правового нигилизма, разделяет вместе с ним ряд общих критериев, а именно:

– повышенная общественная опасность;

– многообразие форм проявления;

– глобальность распространения;

– деформация правосознания.

Конституционный нигилизм несёт повышенную опасность, поскольку отрицает основы государственного строя, прав и свобод человека. Возможностей и форм проявления конституционного нигилизма очень много. Не смотря на то, что конституционный нигилизм распространен, не так сильно, как правовой нигилизм, можно говорить о его глобальном распространении, поскольку он является производным от правого нигилизма, который в той или иной форме существует практически в каждой стране. Последний критерий – деформация правосознания - не полностью находится в области права, он относится и к психологии. Деформация правосознания может происходить разными способами, но в итоге получится искажение идей и норм права, в случае конституционного нигилизма это приобретает форму тотального непринятия и отрицания конституционным норм и отношений.

С моей точки зрения, самой полной классификацией будет классификация правового нигилизма по форме его проявления. Под формой проявления конституционного нигилизма понимается «совокупность средств и способов негативного субъектного реагирования на практику реализации правовых установлений» [11].

Были выбраны следующие основания для классификации:

– уровень распространённости;

– характер внешнего проявления;

– характер отрицания;

– направленность нигилистического отношения;

– субъекты отрицания.

Под уровнем распространённости понимается территория, на которой активно распространяется конституционный нигилизм, может быть территория всей страны, отдельного субъекта или муниципалитета.

Характер внешнего проявления выражается двумя категориями: латентностью и легальностью. Под теневым или латентным нигилизмом понимается нигилизм, который скрыт, а под открытым или легальным, нигилизм, который активно проявляется [12, с. 51].

Характер отрицания выражается двумя категориями: активным конституционным нигилизмом и пассивным конституционным нигилизмом. Активный конституционный нигилизм характеризуется борьбой за свои конституционные права и попыткой насильственного изменения действующей Конституции, пассивный же представляет собой эмоционально изменённое безразличное отношение [13, с. 39].

Направленность нигилистического отношения предполагает под собой две больших категории: ретроспективную и инновационную [14, с. 23]. Инновационный конституционный нигилизм предполагает отрицание и резко выраженное недоверие к конституционным нормам и отношениям в настоящем и будущем, ретроспективный – отношение к конституционным нормам и отношениям в прошлом.

Объектом конституционного нигилизма является отрицание и неисполнение конституционных норм, неучастие в реализации конституционных отношений.

В теории правового нигилизма принято выделять ряд субъектов нигилизма, чаще всего можно встретить следующую классификацию – индивидуальный, групповой и массовый [13, с. 44]. Однако для конституционного данное разделение не подходит, поскольку для того, чтобы отрицать конституционные отношения и саму Конституцию, как источник верховных норм права, необходимо знать и понимать эти нормы. Отрицание определяется как «философская категория, выражающая определённый тип отношений между двумя последовательными стадиями, состояния развивающегося объекта» [15, с. 471], следовательно, отрицание характерно для нигилизма, однако по отношению к конституционному нигилизму необходимо применять его аккуратно. Конституционному нигилизму больше всего подвержены государственные и муниципальные служащие, которые довольно часто сталкиваются с конституционными отношениями и конституционными нормами. В связи с этим достойной внимания является классификация Сафонова В.Т., где субъекты делятся в зависимости от сфер государственной деятельности [16, с. 16], Основными субъектами названы Президент РФ, главы субъектов РФ, представители законодательной власти РФ и субъектов

ISSN 2658-4050 (Online)

РФ, представители исполнительной власти РФ и её субъектов, судьи. Применительно к истории нашей страны такими субъектами могут выступать императоры, бояре и дворяне, партийные работники.

В своей работе юрист М. С. Кабаненко [17] исследует правовой релятивизм и правовой субъективизм, как формы конституционного нигилизма. Основными чертами правого релятивизма можно назвать подрыв престижа Конституции, преднамеренное нарушение конституционных норм и несоблюдение конституционных предписаний. Именно правовому релятивизму в основном подвержены субъекты конституционного нигилизма.

**4. Периодизация конституционного нигилизма в России**

Конституционный нигилизм в России можно классифицировать по вышеназванным критериям, а можно по историческим периодам. В рамках данной работы будет использоваться юридические критерии: уровень распространённости, характер внешнего проявления, характер отрицания, направленность нигилистического отношения и субъекты отрицания.

В статье проанализированы правовые акты, конституционного значения, последних трёх веков, начиная с Кондиций Анны Иоанновны 1730 года и заканчивая периодом 1990-х годов.

Причинами конституционного нигилизма 1730 года послужили следующие факторы: отсутствие законного наследника, в связи с измененным Петром I порядком престолонаследования, набравшей в период царствования Екатерины I силу Верховный тайный совет, состоявший из дворян и усилении роли гвардии в государственных делах. Кондиции[3] имели цель ограничить абсолютную власть российского монарха, большая часть пунктов содержала запретительные положения. Верховный тайный совет скрыто восстал против сложившегося строя и государственного порядка, активно призывал других дворян присоединиться с ним, но дальше Санкт-Петербурга конституционный нигилизм не распространился.

Через 80 лет конституционный нигилизм получает новый толчок для развития. После возвращения из заграничных походов 1812 и 1813 годов на Родину солдаты и офицеры принесли не только мир, но и семена конституционного нигилизма. В это же время начали активно создаваться тайные общества, их программы и взгляды сильно отличались друг от друга, но в вопросах свержения самодержавия и решения проблемы крепостного права поддерживались единой позиции. «Союз благоденствия», с которого началась история декабристов, был создан в 1818 году и официально распущен в 1821 году. На его основе возникли Южное общество, под предводительством П.И. Пестеля и Северное общество, возглавляемое Н.М. Муравьёвым. Проекты конституций отличались друг от друга, «Русская правда» П. И. Пестеля[4] носила республиканский характер, а «Конституционный проект» Н. М. Муравьёва[5] вводил конституционную монархию, но оба проекта сильно ограничивали права самодержца. С юридической точки зрения этап характеризуется расширением распространения конституционного нигилизма с одного субъекта на несколько (Санкт-Петербург и Киев), характер отрицания сменился с тайного на открытый, и субъектный состав расширился за счёт воинских чинов, нигилистическая направленность осталась инновационной.

Новый виток конституционного нигилизма в 1914–1917 годов произошёл из-за не завершённой войны, крупных поражений на фронте, голода, приостановления Николаем II работы Государственной думы Российской Империи и даже вооружённых выступлений солдат. Кульминацией стал акт отречения от власти[6], где Император отрекается в пользу брата, и тем самым нарушает Указ о престолонаследии[7], поскольку легально отречься в пользу своего брата он не мог, так как у него был сын. Указ о престолонаследии года имел статус конституционного документа, и был включён в Свод законов Российской Империи[8], то есть был действительным на момент отречения в 1917 году и имел по статусу высшую юридическую силу. Юридическая характеристика этапа: изменение территориального распространения, теперь на территории всей Российской империи

[3] Кондиции 1730 года. URL: http://doc.histrf.ru/18/konditsii-1730-goda (дата обращения: 10.05.2020).

[4] «Русская правда» П.И. Пестеля. URL: http://doc.histrf.ru/19/russkaya-pravda-pestelya (дата обращения: 10.05.2020).

[5] «Конституционный проект» Н.М. Муравьёва. URL: http://doc.histrf.ru/19/konstitutsionnyy-proekt-n-m-muraveva (дата обращения: 10.05.2020).

[6] Манифест об отречении Государя Императора Николая II от престола Российского и сложения с себя верховной власти. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/03_17.htm (дата обращения: 11.05.2020).

[7] Указ о престолонаследии от 5 апреля 1797 года. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/prestol.htm (дата обращения: 11.05.2020).

[8] Свод законов Российской Империи. URL: http://civil.consultant.ru/code (дата обращения: 12.05.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

и увеличился субъектный состав за счет государственных служащих, которые на начало XX века определялись по Табели о рангах[9] и именовались воинские, статские и придворные классы.

Существенный поворот в характеристиках конституционного нигилизма произошёл в период 1918–1924 годов, изменению подверглась нигилистическая направленность движения, сменившая вектор на ретроспективный, ещё раз увеличился субъект конституционно нигилизма, теперь это практически весь народ, характер внешнего проявления остался открытым. Основные акты, позволяющие сделать такой вывод – это декрет о роспуске Учредительного собрания[10] и первая Конституции РФСРФ[11].

Учредительное собрание как преемник Временного правительства и II Всероссийского съезда Советов 25 октября 1917 года, являлось временным конституционным органом, определяющим дальнейшую судьбу страны. Созыв Учредительного собрания был прямой обязанностью Временного правительства, так указал в своём отречение Михаил Романов. События 6 января 1918 года наглядно продемонстрировали полнейшее пренебрежение к основополагающим указам и законам, когда Учредительное собрание отклонило проект В.И. Ленина «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» временный конституционный орган разогнали. Власть окончательно перешла в руки революционеров, которые отчаянно пытались легимитизировать свою власть.

Первая статья Конституции «Россия объявляется Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам» сразу показывает насколько данная Конституция не считалась с правами других слоёв общества. Ряд других статей, допустим, статья 3 говорит об «основной задачей уничтожения всякой эксплоатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплоататоров…», в статье 5 встречаются такие слова «…настаивает на полном разрыве с варварской политикой буржуазной цивилизации, строившей благосостояние эксплоататоров в немногих избранных нациях на порабощении сотен миллионов трудящегося населения в Азии, в колониях вообще и в малых странах». Чрезмерно политизированная Конституция никак не могла снять существующее в обществе напряжение, и поэтому во время Гражданской войны служила ещё одной причиной отчаянных столкновений. Главной чертой военного коммунизма было отрицание государства и всех его черт [18, с. 18].

В 1937 году конституционный нигилизм ещё раз существенно меняет свои характеристики, субъект сужается до партийных работников, характер внешнего проявления меняется на скрытый, а направленность нигилистического отношения вновь становится инновационной.

В X и XI главах Вторая Конституции СССР[12] 1936 года впервые появились статьи, наделяющие крайне большими правами граждан, однако не все статьи работали, и печально известный 1937 год доказал это. В качестве примера могут быть выбраны статьи 127 и 128 Конституции 1936 года.

**«**Статья 127. Гражданам СССР обеспечивается неприкосновенность личности. Никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора».

Как нам уже всем известно из истории страны, именно эту статью нарушали чаще всего, когда незаконно арестовывали людей на основании решений отдельных должностных лиц, не имеющих отношения ни к суду, ни к прокуратуре. В сложившихся обстоятельствах партийные функционеры либо не знали, что написано в Конституции, либо сознательно её нарушали. Принято связывать нарушение Конституции с репрессиями Н.И. Ежова и работой троек НКВД. Оперативным приказом[13] вводились

[9] Табель о рангах от 24 января 1724 года. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2009/ (дата обращения: 12.05.2020).

[10] Декрет всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О роспуске Учредительного Собрания» от 6 января 1918 года. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5319 (дата обращения: 14.05.2020).

[11] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/. (дата обращения: 14.05.2020).

[12] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 14.05.2020).

[13] Оперативный приказ НКВД СССР от 30.07.1933 № 00447 «Об операции по репрессирования бывших кулаков, уголовников и др. антисоветских элементов». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=950D621F8498D5B3DF8CA03F75A05D9A&SORTTYPE=0&BASENODE=41&ts=154066084007104718652618189&base=ESU&n

тройки, которые могли приговаривать к расстрелу или к лагерным срокам. В самом приказе указывалось, что «На заседаниях троек может присутствовать (там, где он не входит в состав тройки) республиканский краевой или областной прокурор». Данное положение полностью противоречит 127 Конституции, где санкция прокурора является обязательной для ареста, а по приказу предполагается, что тройка, внесудебный орган, не только может арестовывать людей, но и выносить им приговоры.

Следующая статья 128. «Неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки охраняются законом», вновь нарушается Оперативным приказом[14] пунктом 7 части 3 «При аресте производится тщательный обыск. Обязательно изымаются: оружие, боеприпасы, военное снаряжение, взрывчатые вещества, отравляющие и ядовитые вещества, контрреволюционная литература, драгоценные металлы в монете, слитках и изделиях, иностранная валюта, множительные приборы и переписка».

Последние существенные изменения конституционного нигилизма произошли в 1990–1994 годах, когда впервые за всё время своего существования характер отрицания стал пассивным, а характер внешнего остаётся скрытым.

Яркое событие последнего периода – это августовский путч 18–21 августа 1991 года. Созданный Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) – самопровозглашённый орган власти, выступал против политики действующего Президента СССР и желал замены СССР на Союз Суверенных Государств, конфедерацию стран. В своём обращении к народу ГКЧП заявил, что базируются на статье 127.3 Конституции СССР 1977 года, однако пункт 15 стать 127.3 говорит нам следующее «в интересах обеспечения безопасности граждан СССР предупреждает об объявлении чрезвычайного положения в отдельных местностях, а при необходимости и вводит его по просьбе или с согласия Президиума Верховного Совета или высшего органа государственной власти соответствующей союзной республики. При отсутствии такого согласия вводит чрезвычайное положение с незамедлительным внесением принятого решения на утверждение Верховного Совета СССР. Постановление Верховного Совета СССР по данному вопросу принимается большинством не менее двух третей от общего числа его членов»[15]. Исходя из нормы Конституции, чрезвычайное положение мог объявить Президент СССР, поскольку статья находиться в блоке, посвященному Президенту СССР, Президиум Верховного Совета или высший орган власти республики, как следует из статьи. Самопровозглашенный ГКЧП не являлся ни одним из выше перечисленных органов, и не имел право вводить чрезвычайное положение.

**5. Выводы**

Проанализировав конституции и акты, имеющие конституционные положения, была составлена следующая таблица, в которой наглядно показываются этапы развития конституционного нигилизма в Российской Федерации.

Выделяется 4 этапа развития конституционного нигилизма в России.

Как видно из таблицы конституционный нигилизм развивается не только по уровню распространения, но и по уровню субъектов, которые менялись от периода к периоду. Интересен так же тот факт, что характер внешнего проявления менялся в связи с историческими событиями и влиянием определённых политических фигур. Основную опасность заключена в скрытом характере отрицания, поскольку субъекты не ведут видимую борьбу за свои права.

Коренные изменения происходят на 2 этапе, когда конституционный нигилизм практически сближается с правовым нигилизмом (субъект отрицания) и меняет нигилистическую направленность. Интересен и 4 этап, так как конституционный нигилизм становится практически незаметным.

Д. А. Авдеев замечает, что «в настоящее время мы не имеем четко выраженной так называемой «дорожной карты», в основе которой лежало бы стратегическое планирование развития конституционного строя» [19, с. 26], что в свою очередь может привести к новому витку конституционного нигилизма. Однако С. Д. Князев замечает, что средний возраст Конституций примерно 17 лет, и после этого она нуждается в изменениях [20, с. 4]. Последний, 4 этап продолжается у нас и сейчас.

=44467&rnd=4B9C88908EE68A70C71B714E0D900B47#2807 3h8nw20 (дата обращения: 10.05.2020).

[14] Там же.

[15] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/ (дата обращения: 02.05.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

**Этапы развития конституционного нигилизма в России**

| *Основание классификации Период* | *Уровень распространённости* | *Характер внешнего проявления* | *Характер отрицания* | *Направленность нигилистического отношения* | *Субъекты отрицания* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1730 год<br>1 этап | Субъект – Санкт-Петербург | Скрытый | Активный | Инновационная | Придворные классы |
| 1818–1826 годы<br>1 этап | Субъекты – Санкт-Петербург, Киев | Открытый | Активный | Инновационная | Придворные и воинские классы |
| 1915–1917 годы<br>1 этап | Российская Империя | Открытый | Активный | Инновационная | Придворные, статские и воинские классы, Император |
| 1918–1924 годы<br>2 этап | РСФСР, СССР | Открытый | Активный | Ретроспективный | Народ РСФСР, СССР |
| 1937 год<br>3 этап | СССР | Скрытый | Активный | Инновационная | Партийные работники |
| 1990–1994 годы<br>4 этап | Территория РФ | Скрытый | Пассивный | Ретроспективный | Государственные служащие |

2020 год – это год существенных изменений в основном законе нашей страны, поэтому, возможно конституционный нигилизм вновь изменит свои характеристики. Для этого есть все предпосылки. Проанализированные в статье ключевые моменты конституционного нигилизма наглядно демонстрируют, что конституционной нигилизм в России тесно переплетается с конституционным переворотом, заговором и мятежом. История России на протяжении трёх последних веков неизменно связывает эти понятия, без всплеска недовольства высших эшелонов власти, конституционный нигилизм не возрождается. Конституционный нигилизм опасен не только тем, что он меняет строй государства, но и всплеском правового нигилизма у населения страны.

В ходе исследования было установлено, что источниками конституционного нигилизма являются периоды потрясений и иные негативные события, подталкивающие высшие эшелоны власти к сознательному нарушению законов. Следующий период конституционного нигилизма можно просчитать, поскольку чаще всего он происходит после масштабных социальных потрясений, но с приходом сильного и влиятельного лидера страны, конституционный нигилизм на какое-то время исчезает.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Batchis W. Constitutional nihilism: political science and the deconstruction of the judiciary / W. Batchis // Rutgers Journal of Law & Public Policy. – 2008. – Vol. 6, № 1. – P. 1–34.

2. Ветренко И.А. Начало масштабной политической реформы в России: новый поворот в 2020 г. / И.А. Ветренко // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 1. – С. 14–20.

3. Саноцкая Д.С. Конституционно-правовой механизм преодоления правового нигилизма в Российской Федерации / Д.С. Саноцкая. URL: http://conf.omua.ru/content/konstitucionno-pravovoy-mehanizm-preodoleniya-pravovogo-nigilizma-v-rossiyskoy-federacii (дата обращения: 12.05.2020).

4. Frankowski S. Legal Reform in Post-Communist Europe: The View from Within / S. Frankowski, P.B. Stefan. – Hague: Martinus Nijhoff Publ., 1995. – 483 p.

5. Lesňák S. Modernism and nihilism of the Constitution for the Earth / S. Lesňák // Ethics & Bioethics (in Central Europe). – 2019. – Vol. 9, iss. 1–2. – P. 57–63. DOI: https://doi.org/10.2478/ebce-2019-0005.

6. O'Brien D.M. Judges on Judging: Views from the Bench / D.M. O'Brien. – USA: CQ Press, 2016. – 392 p.

7. Contiades X. Constitutions in Global Finance Crisis. A comparative analysis / X. Contiades. – London; New-York: Routlege, 2016. – 316 p.

8. Bell J.D. Bulgaria In Transition: Politics, Economics, Society, And Culture After Communism / J.D. Bell. – Colorado: Westview Press, 1998. – 360 p.

9. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства / Л.А. Нуденко // Государство и право. – 2010. – № 12. – С. 93–102.

10. Бринчук М.М. Трудные времена экологического права / М.М. Бринчук. – URL: http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Brinchuk.2010.pdf (дата обращения: 16.05.2020).

11. Федоренко К.Г. Правовой нигилизм: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / К.Г. Федоренко. – Нижний Новгород, 2001. – 28 с.

12. Федоренко К.Г. Правовой̆ нигилизм: дис. ... д-ра юрид. наук / К.Г. Федоренко. – Нижний Новгород: НГУ, 2001. – 173 с.

13. Тоторкулова М.М. Нигилизм в культуре современного российского общества: дис. ... канд. социол. наук / М.М. Тоторкулова. – Ставрополь, 2002. – 159 с.

14. Цагов И.А. Социокультурные установки нигилизма в жизненных стратегиях россиян: дис. ... кандидата социологических наук / И.А. Цагов. – Майкоп, 2017. – 160 с.

15. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

16. Сафонов В.Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.Г. Сафонов. – М., 2005. – 181 с.

17. Кабаненко М.С. Деформация конституционного правосознания / М.С. Кабаненко // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2013. – № 1 (34). – С. 14–19.

18. Бабурин С.Н. Революционная консолидация общества: отказ от государства, вопросы религии, гражданства и политических прав граждан в Конституции РСФСР 1918 года / С.Н. Бабурин // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2019. – Т. 16, № 1. – С. 16–28. – DOI: 10.25513/1990-5173.2019. 16(1).16-28.

19. Авдеев Д.А. Конституционализация правовой политики в современной России / Д.А. Авдеев // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 25–29. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).25-29.

20. Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма / С.Д. Князев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 4–12.

### *REFERENCES*

1. Batchis W. Constitutional nihilism: political science and the deconstruction of the judiciary. *Rutgers Journal of Law & Public Policy,* 2008, vol.6, no. 1, pp. 1- 34.

2. Vetrenko I.A. The beginning of a large-scale political reform in Russia: a new turn in 2020. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 14–20. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).14-20. (In Russ.).

3. Sanotskaya D.S. *Constitutional legal mechanism for overcoming legal nihilism in the Russian Federation*. Available at: http://conf.omua.ru/content/konstitucionno-pravovoy-mehanizm-preodoleniya-pravovogo-nigilizma-v-rossiyskoy-federacii (accessed on 12.05.2020) (In Russ.).

4. Frankowski S., Stefan P. B. *Legal Reform in Post-Communist Europe: The View from Within*. Hague, Martinus Nijhoff Publ., 1995. 483 p.

5. Lesňák, S. Modernism and nihilism of the Constitution for the Earth. *Ethics & Bioethics (in Central Europe)*, 2019, vol. 9, iss. 1-2, pp.57-63. DOI: https://doi.org/10.2478/ebce-2019-0005.

6. O'Brien D.M. *Judges on Judging: Views from the Bench*. USA, CQ Press, 2016. 392 p.

7. Contiades X. *Constitutions in Global Finance Crisis. A comparative analysis*. London, New-York: Routlege, 2016. 316 p.

8. Bell J.D. *Bulgaria In Transition: Politics, Economics, Society, And Culture After Communism*. Colorado, Westview Press, 1998. 360 p.

9. Nudnenko L. A. Constitutional rights and individual freedoms in the context of the interaction of civil society and the rule of law *Gosudarstvo i parvo = State and law*, 2010, № 12, p. 93-102 (In Russ.).

10. Brinchuk M.M. *Hard times of environmental law*. Available at: http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Brinchuk.2010.pdf (accessed on 16.05.2020) (In Russ.).

11. Fedorenko K. G. *Legal nihilism*. Doct. Diss. Thesis. Nizhny Novgorod, 2001. 28 p. (In Russ.).

12. Fedorenko K. G. *Legal nihilism*. Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2001. 173 p. (In Russ.).

13. Totorkulova M.M. *Nihilism in the culture of modern Russian society*. Cand. Diss. Thesis. Stavropol, 2002. 159 p. (In Russ.).

14. Tsagov I.A. *Sociocultural attitudes of nihilism in the life strategies of Russians*. Cand. Diss. Maykop, 2017. 160 p. (In Russ.).

15. *Philosophical Encyclopedic Dictionary*. Moscow, Soviet Encyclopedia, 1983, 840 p. (In Russ.).

16. Safonov V. G. *Legal nihilism of the civil servant and ways to overcome it*. Cand. Diss. Moscow, 2004. 181 p. (In Russ.).

17. Kabanenko M.S. The deformation of constitutional justice. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2013, no. 1, p. 14 - 19. (In Russ.).

18. Baburin S.N. The Revolutionary Consolidation of the Society: The Renaissance of the State Religion, the Citizenship of the RSFSR, 1918. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2019, vol. 16, no. 1, pp. 16-28. DOI: 10.25513/1990-5173. 2019.16(1).16-28. (In Russ.).

19. Avdeev D.A. Constitutionalization of legal policy in modern Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 4, pp. 25–29. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).25-29. (In Russ.).

20. Knyazev S.D. Stability of the Constitution and significance thereof for the modern Russian federalism. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 4–12. (In Russ.).

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

***Рехачева Татьяна Викторовна*** – аспирант кафедры конституционного и муниципального права
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
email: mileendomsk@rambler.ru

**INFORMATION ABOUT AUTHOR**

***Tatiana V. Rekhacheva*** – PhD Student, Department of State and Municipal Law
*Dostoevsky Omsk State University*
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
email: mileendomsk@rambler.ru

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Рехачева Т.В. Этапы развития конституционного нигилизма в России / Т.В. Рехачева // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 16–24. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020. 4(3).16-24.

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Rekhacheva T.V. The stages of constitutional nihilism development in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 16–24. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).16-24. (In Russ.).

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

# THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

**УДК** 342.951
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45

CC BY 4.0

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОПЫТ РОССИИ И ФРАНЦИИ

**Е.В. Гриценко, П.А. Курындин**
*Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
06 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Контрольно-надзорная деятельность, публичное управление, государственное управление, цифровое взаимодействие, электронное правительство, цифровое правительство, цифровизация, информационно-коммуникационные технологии, доступность, публичные услуги

Рассматривается переходный этап от электронного правительства к цифровому в России и Франции, известной своими административно-правовыми традициями и успехами. Отмечается, что правовое обеспечение цифровизации публичного управления пока явно отстает от стремительного развития цифровых технологий. Проводится анализ стратегических планов цифровизации государственного управления и контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, с одной стороны, и законодательной основы электронного правительства с учётом перспектив её развития – с другой. В целях преодоления разрозненности и фрагментарности в регулировании вопросов электронного взаимодействия частных субъектов с публичной администрацией предлагается использование французского опыта регулирования общих принципов осуществления административных процедур и гарантий надлежащего государственного управления в едином акте. Такой подход позволил бы также обеспечить соблюдение базовых принципов соразмерности и запрета чрезмерного формализма при содержательной дифференциации ошибок и нарушений, допускаемых в ходе электронной коммуникации. Также с учётом французского опыта предлагается сохранить, наряду с электронными, альтернативные формы коммуникации с административными органами и законодательно предусмотреть соответствующие исключения, а также закрепить дополнительные гарантии работы с обращениями граждан служб технической поддержки, стандарты юридической квалификации технических сбоев, механизмы досудебного и судебного обжалования автоматически принятых решений.

## DIGITALIZATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES: RUSSIAN AND FRENCH EXPERIENCE

**Elena V. Gritsenko, Pavel A. Kuryndin**
*St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 06
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Supervisory activities, public administration, public governance, digital interaction, e-government, digital government, digitalization, information technologies, accessibility, public services

The subject of the article is legal regulation at the transition stage from e-government to digital government in Russia and France.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that in the practice of digital interaction between administrative bodies and individuals, there are problems that must be clearly identified and can be solved using the French experience of legal regulation of the digitalization of public administration.
The methodology of the study includes comparative analysis, description as well as particular academic legal methods (interpretation of legal acts, judicial acts and state programs of digitalization in Russia and France, formal legal method).
The main results and scope of their application. Russia and France are similar because of not only belonging to the continental legal system, but also existing in the transition stage from e-government to digital. Public administration and law in both countries have to cope with the challenges of digitalization. In this regard, the experience of implementing reforms in France, which is known for its administrative and legal traditions and successes, is of particular interest to the Russian Federation.

ISSN 2542-1514 (Print)

The legal support of public administration digitalization is clearly lagging behind the rapid development of digital technologies; moreover, new information solutions are significantly ahead of their legal implementation. A comparative analysis between the strategic plans of public administration, relating to digitalization of control and supervision activities in the Russian federation, and the e-government's present and future legislative framework, indicates a lack of coherence between the plans and their legislative counterparts. The initial implementation of public administration digitalization strategic plan through legislation on services is generally supported in the “Digital Public Administration” federal project through the legislation of services. At the same time, the draft of the new Federal law on state control (supervision) and municipal control in Russia offers its own information infrastructure for control and supervisory activities.

Conclusions. In order to overcome the fragmentation in the regulation of electronic interaction between private entities and public administration, the French experience of regulating the General principles of administrative procedures and guarantees of good public administration in a single act is very useful. Such an approach would also ensure compliance with the basic principles of proportionality and the prohibition of excessive formalism in the meaningful differentiation of errors and violations committed in the course of electronic communication. In addition according to French experience, it is necessary to maintain alternative ways of communication with administrative authorities including electronic ones, and consider any legislative exceptions. Also, it is necessary to define additional guarantees to citizens during interactions with technical support services; defining standards for the legal qualification of technical failures, pre-trial and judicial appeal mechanisms against automatically made decisions.

**1. Введение**

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности (КНД), как и многих других сфер общественной и государственной жизни, уже не первый год стоит на повестке дня. Противоэпидемиологические мероприятия и ограничения, связанные с предотвращением распространения новой коронавирусной инфекции, придали этому процессу ещё большее ускорение. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 года №438 и все внеплановые проверки, допущенные законодательством в 2020 году в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, должны, за некоторыми исключениями, проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи[1].

Процесс цифровизации КНД в РФ происходит на фоне проникновения информационных технологий во все сферы взаимоотношений публичной власти, бизнеса и общества. В связи с этим вряд ли возможно понять и тем более проанализировать как сам процесс цифровизации, так и его правовые последствия вне этого общего контекста. Неслучайно «Цифровое государственное управление» является составной частью национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». Другой важный аспект, позволяющий глубже понять задачи, которые предстоит решить на пути цифровизации, лучше увидеть пробелы, предугадать возможные противоречия и конфликты, связан со сравнительным подходом. Изучение зарубежного опыта, и в частности близкой России по правовой системе и передовой в административном и цифровом отношении Франции, представляется полезным, поскольку позволяет не только выявить схожие проблемы, но и предложить пути их решения. Для достижения указанных задач обратимся к сопоставительному анализу особенностей понимания и регулирования КНД в России и Франции, рассмотрим, каким образом отражаются вызовы цифровизации в публичном управлении обеих стран – в стратегических планах и их законодательной интерпретации, а также обратимся к правовым проблемам цифровизации государственного управления и КНД и вариантам их решения.

[1] П.6 постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 06.04.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

**2. Особенности понимания и регулирования контрольно-надзорной деятельности в России и во Франции**

Как в России, так и во Франции контрольно-надзорная деятельность рассматривается в качестве вида административной деятельности, функции публичного управления, которая может быть реализована как самими административными органами в пределах их компетенции, так и иными уполномоченными субъектами. В обеих правовых системах в теории присутствует понимание того, что КНД – не самоцель, а способ защиты прав и свобод. Так, в определении, данном в статье 1 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Законопроект)[2], акцент сделан на следующую цель КНД – предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) правам и законным интересам граждан и организаций, а также иным охраняемым законом ценностям. Во Франции, как и в других государствах континентальной Европы, данный аспект КНД выражен в более общем виде. КНД не выступает самостоятельным предметом правового регулирования, а является видом административного производства, элементом административных процедур, интегрированным в производство по принятию, исполнению либо отмене административных актов. Целью осуществления любой такой административной деятельности, включая КНД, в соответствии с законодательством об административных процедурах является соблюдение прав и свобод человека публичной администрацией и достижение верховенства закона. Соответственно и в рамках научной дискуссии характеристика административной деятельности при осуществлении КНД не выделяется в самостоятельный предмет, а рассматривается в контексте общих административных процедур, их принципов, проблем принятия и отмены административных актов, обеспечения законности в деятельности публичных субъектов и осуществления контроля над ними, прежде всего судебного [1–4].

Таким образом, в России и Франции существенно различается подход к правовому регулированию КНД. Франция, как и иные страны, относящиеся к континентальной правовой семье, не разрывает правовое регулирование КНД от общей регламентации административной деятельности – процедур издания административных актов. (Учение о деятельности административных органов охватывается понятием l'action administrative (административная деятельность): использование этого термина характерно для классических работ [5; 6]. В современных трудах, основанных на концепции сервисного государства, уже используется термин le service public (публичная услуга или публичная служба) для обозначения деятельности, порученной субъекту публичного права или даже частному субъекту для реализации задач, необходимых обществу [7]).

Соответственно, регулирование публичного управления строится с учетом единства форм административной деятельности. С конца 2015 года во Франции действует Кодекс о регулировании отношений населения и администрации (далее – Административный кодекс)[3], который явился новым этапом развития нормативно-правового регулирования административных отношений. Административный кодекс был подготовлен на основе Закона от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 «О правах граждан в их отношениях с администрацией», а также на основе обобщения иных нормативных актов и обширной судебной практики [8]. В предмет регулирования Административного кодекса входят основы взаимодействия частных лиц и административных органов в рамках любой административной процедуры, закрепляются обязанности административных органов мотивировать решения, обеспечить доступ частного лица к материалам административного дела, а также его право давать пояснения по делу и другие правомочия). В основу Административного кодекса положено учение об административных актах – их формах, особенностях вступления в силу, отмены (аннулирования) или отзыва и обжалования, а также положения о взаимодействии между административными органами, о разрешении споров частных субъектов с ними.

Российская Федерация продолжает советскую традицию обособленного регулирования порядка осуществления отдельных видов административной деятельности – предоставления государственных и муниципальных услуг, включая регистрационные и разрешительные процедуры; управления государственным и муниципальным имуществом; осуществления контрольно-надзорной деятельности [9; 10]. В связи с этим порядок предоставления публичных

[2] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7 (дата обращения: 30.04.2020). Законопроект принят в первом чтении 17.04.2020 г.

[3] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129 (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

услуг и контрольно-надзорная деятельность регулируются разными федеральными законами[4]. При этом в российской литературе по административному праву с середины 1990-х годов настойчиво продвигается идея принятия единого нормативно-правового акта об административных процедурах [11] или об основах государственного управления [12], которая, однако, до сих пор не реализована на практике.

**3. Публичное управление перед вызовами информатизации и цифровизации**

Несмотря на различия в подходах к регулированию различных видов административной деятельности, публичное управление в условиях информационного общества и во Франции, и в России стоит перед серьёзными вызовами, предполагающими модернизацию административных процедур, широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий и цифровых данных в публичное управление (далее – ИКТ). Целью информатизации и цифровизации является не только повышение эффективности публичного управления, но и его доступности, упрощение административных процедур, а также обеспечение открытости и траспарентности публичной администрации.

Такая форма организации и деятельности органов управления охватывается понятием электронного правительства (e-government), которое на новом этапе развития информационного общества приобретает качества цифрового правительства (digital government). При этом в информационной и управленческой литературе отсутствует единство по вопросу о соотношении понятий информатизации и цифровизации, как и понятий электронного и цифрового правительства. Их часто используют как синонимы, подразумевая под цифровизацией совокупность процессов информатизации соответствующего вида административной деятельности.

Вместе с тем, по мнению большинства исследователей, цифровизация представляет собой качественно новый этап информатизации: речь идёт об обеспечении полного управленческого цикла на единой цифровой платформе с использованием цифровых технологий аналитики данных, а также искусственного интеллекта для повышения качественных характеристик принятия решений, сокращения издержек в процессе административного производства [13]. Как отмечается в Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 года, если электронное правительство предполагает использование публичной администрацией ИКТ, и в частности Интернета, в целях улучшения управленческого процесса, то цифровое правительство связано с использованием цифровых технологий как неотъемлемой части стратегии модернизации публичного управления для общего блага. Цифровые технологии охватывают помимо ИКТ, включая Интернет, мобильные технологии и устройства, также аналитику данных, используемую для улучшения генерации, сбора, обмена, агрегирования, объединения, анализа, доступа, возможностей поиска и представления цифрового контента, в том числе для разработки сервисов и приложений. Соответственно цифровое правительство опирается на «экосистему, состоящую из субъектов публичного управления, некоммерческих организаций, хозяйствующих субъектов, объединений граждан и индивидов, поддерживающую производство и доступ к информации, услугам и контенту посредством взаимодействий с публичной администрацией»[5]. Таким образом, цифровое правительство характеризуется в качестве нового этапа развития электронного правительства. М.Ю. Павлютенкова, опираясь на зарубежные источники, обозначает цифровое правительство в качестве четвертого этапа развития электронного правительства. «Цифровизация» рассматривается как высшая ступень информатизации, предполагающая переход от обычных «электронных» к «умным» технологиям на всех этапах управленческой деятельности. Речь идет о цифровой трансформации и автоматизации всех элементов управленческого процесса, включая использование на всех этапах искусственного интеллекта. Этому соответствует и качественно новый инструментарий, предполагающий создание механизма реализации принципов цифрового пра-

[4] Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 (далее – Закон об услугах); Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 (далее – Закон о контроле).

[5] Sec.1 Recommendation of the OECD Council on Digital Government Strategies, adopted on 15 July 2014. URL: http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf (дата обращения: 15.04.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

вительства [15]. Эволюцию терминологии от электронного правительства к цифровому можно обнаружить и во французских программных документах[6].

В целом разделяя мнение о качественных особенностях цифровизации как нового этапа информатизации административной деятельности, в том числе КНД как её вида, полагаем неверным исходить из противопоставления электронного и цифрового правительств. Здесь и далее мы будем опираться на широкое понимание электронного правительства, охватывающего в том числе и цифровой этап его развития. Этот цифровой этап заложен в планах, но, как отмечают и французские, и российские исследователи, переход к нему в обеих странах далеко не завершён [16; 17]. Так, например, Э.В. Талапина констатирует, что российское законодательство по-прежнему существует в терминах электронного правительства, а документы, в которых отражены процессы цифровизации, не выполняют миссию «идейного центра» [15]. М.Ю Павлютенкова отмечает, что Россия в движении к цифровому правительству находится на переходе от второго этапа построения цифрового правительства (этап трансформации) к третьему (этап вовлечения) [14].

В настоящее время внедрение ИКТ и в России, и во Франции происходит во всех сферах общественной жизни и всё с большим ускорением. У России среди показателей по индексу цифровизации бизнеса среди 32 стран (Европейские государства, Корея и Турция) наиболее выгодные позиции по уровню использования облачных сервисов – опережает 19 стран из 31, хотя в целом по итогам 2018 года имеет 31 пункт (начало последней трети), а первое место занимает Финляндия со значением указанного индекса на уровне 50 пунктов, Франция (37 пунктов) замыкает 2-ю десятку государств[7]. При этом процессы информатизации и цифровизации сферы государственного управления занимают одно из центральных мест и охватывают как внутренние административные процедуры, так и взаимоотношения публичной администрации с внешними субъектами.

### *3.1. Планы и программы цифровизации публичного управления в России*

В России задачи информатизации государственного управления начали прочно входить в концепции, программы, доктрины, документы стратегического планирования ещё с первой половины 1990-ых годов[8], а в 2002 году в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» речь уже шла о задачах перехода к оказанию публичных услуг и осуществлению государственных функций в электронном виде, об осуществлении государственного управления с использованием элементов электронного правительства и развитии инфраструктуры электронного правительства[9]. С тех пор принято немало стратегических программных документов, посвящённых внедрению ИКТ в государственное и муниципальное управление, развитию электронного и открытого правительства, обеспечению информационной безопасности и транспарентности публичного управления[10]. Создана и эксплуатируется государственная автомати-

[6] eGovernment in France, 2016, February. URL: https://joinup.ec.europa.eu/ (дата обращения: 15.04.2020); Digital Government Factsheet France – Joinup.eu – Europa EU. URL: https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019 (дата обращения: 15.04.2020).

[7] URL: https://issek.hse.ru/news/309213798.html (дата обращения: 15.03.2020).

[8] См.: Концепция правовой информатизации России, утв. Указом Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 966. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102024537&page=1&rdk=2#I0 (дата обращения: 15.03.2020); «О президентских программах по правовой информатизации», утв. Указом Президента РФ от 4 августа 1995 г. № 808. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/8176 (дата обращения: 15.03.2020); Указ Президента Российской Федерации «Об основах государственной политики в сфере информатизации» № 170 от 20 января 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305; Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих информационных ресурсов 1995 г., включенная в Комплексный план действий Правительства РФ 1995 г. URL: http://www.cplire.ru/rus/casr/os/3_1/11.htm (дата обращения: 15.03.2020); Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895. URL: http://base.garant.ru/182535/ (дата обращения: 15.03.2020), утратила силу согласно Указу Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 06.12.2016), утвердившему новую Доктрину информационной безопасности РФ.

[9] Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 531.

[10] См., например: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 (утратила силу); О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена, утв. Указом Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 // Собрание

ISSN 2542-1514 (Print)

зированная система «Управление», обеспечивающая формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования[11].

Действующая ныне Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы, как и майский Указ Президента РФ 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Национальная стратегия развития искусственного интеллекта до 2030 года ознаменовали новый цифровой этап в развитии электронного правительства. Этот этап связан с формированием экосистемы цифровой экономики[12], внедрением цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг[13], а также использованием, где это возможно, технологий искусственного интеллекта[14]. Более конкретные мероприятия нашли отражение в государственной программе «Информационное общество»[15], национальной программе «Цифровая экономика РФ (2018–2024 гг.)» [16] и её проектах, в том числе в федеральном проекте «Цифровое государственное управление» (далее – Проект)[17] [18–20].

Примечательно, что направление по внедрению цифровых технологий и платформенных решений в публичное управление в РФ реализуется преимущественно через совершенствование порядка предоставления государственных и муниципальных услуг. На идее государственного управления, как в первую очередь деятельности по оказанию публичных услуг населению и бизнесу, построена вся логика цифровизации государственного управления. Проект исходит из необходимости типизации и стандартизации публичных услуг, выделения приоритетных, массовых и социально значимых услуг (причём не только государственных, но и региональных, муниципальных), увязывая целый ряд мероприятий по цифровизации с этими услугами, перечень которых должен быть утверждён, очевидно, на каждом уровне публичной власти (1.3, 1.37, 1.47). Кроме того, предполагается выделить комплексные государственные услуги для граждан и бизнеса, сгруппированные по основным жизненным ситуациям – как, например, в сфере сельского хозяйства (п. 1.51). В Решении Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28.03.2019 г. эти комплексы услуг были обозначены как 25 приоритетных «суперсервисов» – приоритетных жизненных ситуаций для цифровой трансформации госуслуг[18].

законодательства Российской Федерации. 2008. № 12. Ст. 1110); Основы государственной политики РФ в области международной информационной безопасности на период до 2020 г., утв. Президентом РФ от 24.07.2013 г. № Пр-1753. URL: http://base.garant.ru/70641072/ (дата обращения: 15.03.2020).

[11] Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 (с последними изменениями от 18.11.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[12] П. 4 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[13] П. 11 Указа Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[14] П. 21 и п. 22 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[15] Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» в редакции Постановления Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 356-24. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[16] Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 04.06.2019 № 7) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[17] Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[18] Информация Правительства РФ от 4 февраля 2019 г. URL: https://digital.gov.ru/ru/ activity/directions/854/ (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

В то же время авторы Проекта, видимо, понимая, что предоставлением публичных услуг государственное и муниципальное управление не исчерпывается, в некоторых плановых мероприятиях наряду с услугами упоминают «иные функции» публичного управления и (или) «иные сервисы». Так, например, инфраструктура электронного правительства охватывает информационные системы не только предоставления услуг, но и исполнения государственных функций в электронном виде (п. 1.19); инфраструктура единой системы по работе с обращениями, к которой должны быть подключены все субъекты, осуществляющие публично значимые функции, в том числе через единое окно цифровой связи, предполагает обработку различных обращений, включая обращения по государственным услугам, функциям, сервисам (п. 1.16, п. 1.31); планируется разработка, внедрение, эксплуатация облачной цифровой платформы обеспечения оказания как государственных (муниципальных) услуг, так и сервисов, в том числе в электронном виде (1.56). В то же время судя по формулировкам намечаемых мероприятий, в Проекте, с одной стороны, отсутствует чёткость в разграничении публичных услуг, функций и сервисов: порой различия между указанными явлениями не проводятся вовсе. Так, согласно п. 1.43 Проекта должно быть «обеспечено высокое качество предоставления государственных и муниципальных услуг (реализации функций), иных услуг (сервисов) и сведений в электронном виде в сфере пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», а в соответствии с п. 1.57 Проекта запланирована «доработка и эксплуатация Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), в том числе облачного решения для субъектов Российской Федерации». С другой стороны, терминология цифровых услуг и сервисов достаточно свободно распространяется на демократические институты власти: в результате, например, выборы рассматриваются как сфера предоставления цифровых сервисов[19], а «правосудие онлайн» оказывается комплексной госуслугой – одним из 25 приоритетных «суперсервисов»[20].

При этом в рамках цифровой реформы государственных и муниципальных услуг особое значение придаётся цифровизации внутренних управленческих процедур. В частности, предполагается развитие автоматизированной информационной системы проектной деятельности «Типовое облачное решение по автоматизации проектной деятельности органов государственной власти» (п. 1.11 Проекта), платформы межведомственного взаимодействия и обмена данными на базе системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и единой системы нормативной справочной информации (п. 1.12 Проекта), внедрение межведомственного юридически значимого электронного документооборота с применением электронной подписи в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в подведомственных организациях (п. 1.14 Проекта), создание информационных систем поддержки принятия решений высшими органами государственной власти (п. 1.30 Проекта), развитие Платформы исполнения государственных функций (п. 1.35 Проекта). Также особое значение придается внедрению цифровых технологий, информационно-аналитическому и экспертно-аналитическому сопровождению иных управленческих функций, направленных в конечном итоге на обеспечение реализации и защиту прав и свобод граждан. Особое место в ряду этих функций занимает контрольно-надзорная деятельность (п. 1.33 Проекта). Так, на Платформе исполнения государственных функций предполагается обеспечить функционирование «единого реестра обязательных требований, типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (п. 1.41 Проекта); а в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия должен быть создан сегмент базы нормативных правовых актов (федеральных, региональных и муниципальных) Российской Федерации, используемых в контрольно-надзорной деятельности, доступный в режиме реального времени (п. 1.42 Проекта).

В целях более подробного анализа тех шагов, которые предлагаются в Проекте для перевода планов в нормативно-правовую плоскость, представляется необходимым обратиться к истории становления и развития законодательства об информатиза-

[19] П. 1.3 и 1.28 Проекта.

[20] URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/; http://government.ru/news/35622/ (дата обращения: 15.03.2020). См. также: Приложение № 3 к протоколу заседания Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28.03.2019 г. № 4 «Перечень рабочих групп по реализации «суперсервисов». URL: https://digital.ac.gov.ru/materials/methodical-material/ (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

ции публичного управления в РФ. При этом нельзя не заметить, что правовое обеспечение информатизации и цифровизации публичного управления пока явно отстает от стремительного развития информатики и информационных технологий. Причём новые информационные решения существенно опережают процессы их правового осмысления[21]. Именно такое осмысление является принципиально важным. Ведь придание нормативной оболочки информационному решению не самоцель. Необходимо не только обеспечить внутреннюю согласованность правовой системы, беспробельность и непротиворечивость правового регулирования, но и просчитать все риски, не допустить необоснованного и чрезмерного ограничения прав и свобод.

***3.2. Развитие правовой основы информатизации государственного управления в РФ***

Нормативное оформление использования ИКТ в публичном управлении преимущественно сосредоточено в законодательстве о государственных и муниципальных услугах. В этом проявляется специфический российский подход к реформе в сфере информатизации и цифровизации государственного управления. Именно Федеральный закон об услугах и принятые в его развитие подзаконные акты (которые не просто развивали, а по сути существенно расширяли и видоизменяли законодательное регулирование) впервые предложили комплексное регулирование порядка реализации публичного управления с использованием информационных технологий через представление услуг в электронной форме и закрепили соответствующую инфраструктуру, в частности реестры и порталы государственных и муниципальных услуг, систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА)[22].

Эта инфраструктура впоследствии стала использоваться и для других управленческих целей, а также для обеспечения иных взаимодействий граждан и юридических лиц с публичной администрацией. Так, ЕСИА получила законодательное закрепление в Федеральном законе от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон об информации) как федеральная государственная информационная система, обеспечивающая санкционированный доступ к информации, содержащейся в информационных системах, в случаях, предусмотренных законодательством РФ[23]. Причём законодатель допускает возможность предоставления в определенных случаях доступа к не являющейся общедоступной информации в государственных и муниципальных информационных системах только тем пользователям, которые прошли авторизацию в ЕСИА. Более того, обязательная идентификация через ЕСИА может выступать условием доступа не только к информации в электронном виде или к электронным услугам, но и к иным электронным процедурам. Например, согласно изменениям, внесенным в действующий ныне Закон о контроле в июле 2016 года, электронные обращения и заявления граждан могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств ИКТ, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в ЕСИА[24].

В то же время конкретные случаи и порядок использования ЕСИА, по мысли законодателя, должно

[21] Мы пытаемся технологическими решениями закрывать фундаментальные правовые проблемы // Интервью с Романом Бевзенко. URL: https://zakon.ru/discussion/2019/02/19/my_pytaemsya_tehnologicheskimi_resheniyami_zakryvat_fundamentalnye_pravovye_problemy intervyu_s_rom.

[22] Ст. 2, 7.1, 20, 21 и др. Закона об услугах; постановление Правительства РФ от 28.11.2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7284; приказ Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 05.05.2017.

[23] См.: п. 19 ст. 2 Закона об информации в редакции Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2870).

[24] Ч. 3 ст. 10 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.

ISSN 2658-4050 (Online)

определить Правительство РФ[25]. Соответственно в постановлении Правительства РФ от 10.07.2013 г. № 584[26] функции ЕСИА представлены более развёрнуто и уже не только в связи с оказанием государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Главный акцент при этом сделан на решении задач идентификации и аутентификации всех участников информационного взаимодействия – физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей), юридических лиц, должностных лиц, государственных, муниципальных органов и организаций, а также государственных, муниципальных и иных информационных систем[27].

Выполняя данное в Законе об услугах поручение законодателя по поводу установления правил ведения федерального реестра государственных услуг в электронной форме, Правительство РФ утвердило соответствующие правила, включив в содержание реестра, помимо предоставления услуг, осуществление функций[28]. Подобное содержательное расширение затронуло и все иные элементы инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг[29]. Так, в эту инфраструктуру были включены, помимо реестров и порталов государственных и муниципальных услуг (функций), система идентификации ЕСИА, система, обеспечивающая межведомственное электронное взаимодействие, системы, предназначенные для информирования физических и юридических лиц о деятельности органов и организаций, единая система нормативной справочной информации, система, обеспечивающая процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг, интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (п. 2 Положения об инфраструктуре). Таким образом, инфраструктура информационно-технологического взаимодействия оказалась нацелена, наряду с организацией предоставления государственных и муниципальных услуг, и на реализацию иных управленческих функций, а также на работу с любыми информационными запросами и обращениями граждан и юридических лиц. После введения норм об электронной коммуникации органов власти и частных субъектов в Закон об информации (ст. 11.1 в редакции Федерального закона от 13.07.2015 г. № 263-ФЗ[30]), Правительство РФ утвердило Правила осуществления взаимодействия в электронной форме, в соответствии с которыми обязанность административных органов по предоставлению информации, документов и ответов на запросы в электронном виде, если заявители выбирают электронный способ коммуникации, должна реализовываться по общему правилу через порталы госуслуг, т. е. с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме[31].

[25] Ч. 4.1 ст. 14 Закона об информации (в ред. ФЗ от 7.06.2013 № 112-ФЗ); ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. ФЗ от 7.06.2013 № 112-ФЗ) (далее – Закон о доступе к информации.)

[26] Правила использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – Правила использования ЕСИА), утв. постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 584 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (часть II) Ст. 4108.

[27] П.3 и 8 Правил использования ЕСИА.

[28] Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274.

[29] См.: Положение об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, утв. постановлением Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 24 Ст. 3503. (далее – Положение об инфраструктуре).

[30] Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4389.

[31] П. 3 и 6 Правил осуществления взаимодействия в электронной форме граждан (физических лиц) и организаций с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с организациями, осуществляющими в со-

ISSN 2542-1514 (Print)

Соответственно процесс информатизации затронул и систему взаимоотношений публичной администрации, бизнеса и граждан в связи с осуществлением административными органами контрольно-надзорной деятельности. Отчасти, хотя и достаточно фрагментарно, он был постепенно воспринят и в упомянутом выше и действующем ныне Федеральном законе о контроле от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ. В первую очередь новеллы информатизации коснулись возможностей электронной коммуникации участников контрольно-надзорных правоотношений и оформления электронных документов в рамках процедур контроля: направление в уполномоченный исполнительный орган уведомлений в электронной форме о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (ч. 8 ст. 8 Закона о контроле); направление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям со стороны контролирующего органа электронных уведомлений о проведении плановых и внеплановых проверок (ч. 12 ст. 9, ч. 8 и 16 ст. 10 Закона о контроле); представление подконтрольными субъектами документов в электронном виде в рамках документарной проверки (ч. 6 ст. 11 Закона о контроле); подготовка электронного акта проверки (ч. 4 и 5 ст. 16 Закона о контроле). С июля 2015 года в целях учёта контрольно-надзорных мероприятий и их результатов была введена федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок»[32]. А с июля 2016 г. вступили в силу изменения, связанные с использованием административными органами при проведении проверок системы межведомственного электронного взаимодействия для получения необходимых документов[33].

Специализированные виды контроля, как, например, таможенный контроль, также реализуются в электронном виде с использованием информационной инфраструктуры, используемой для предоставления государственных и муниципальных услуг. Так, электронные взаимоотношения хозяйствующих субъектов с органами контроля и надзора в области таможенного дела осуществляются либо через личный кабинет в информационной системе контрольного органа, либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»[34]. Согласно части 2 статьи 301 Закона о таможенном регулировании предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде осуществляются таможенными органами в том числе с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронном виде, и ее компонентов.

Таким образом, можно констатировать, что отражение процесса информатизации и цифровизации контрольно-надзорной деятельности в российском законодательстве происходило и происходит в привязке к инфраструктуре электронного правительства, нацеленной в первую очередь на организацию и предоставление публичных услуг. Причём подзаконное регулирование зачастую выходит далеко за пределы данного законодателем поручения.

### *3.3. Перспективы законодательного оформления плана цифровизации государственного управления и КНД в РФ*

Намеченные в Проекте «Цифровое государственное управление» нормативные решения в целом находятся в русле предшествующего развития: основной упор вновь делается на законодательство о публичных услугах. Так, к концу 2020 года предполагается принять «федеральный закон и иные нормативные правовые акты, закрепляющие целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе: реестровую модель их предоставления; проактивность; экстерриториальность; типизацию и стандартизацию приоритетных

ответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 2016 г. № 516 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 25. Ст. 3803.

[32] Ст. 13.3 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 31.12.2014 г. № 511-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 64. См. также: постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 19. Ст. 2825.

[33] Ч. 8 ст. 7, ч. 2.1 ст. 13, п. 9 ст. 15, п. 2.2 ст. 21, ч. 4 ст. 26.1 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6207.

[34] Ст. 58 и др. Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5082. (далее – Закон о таможенном регулировании).

ISSN 2658-4050 (Online)

региональных и муниципальных услуг; многоканальность; машиночитаемое описание процесса оказания услуг; исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг; единую систему сбора обратной связи от получателей услуг; иные направления совершенствования предоставления государственных услуг» (п. 1.2 Проекта).

В то же время примечательно, что план-график законодательных и подзаконных изменений на 2020-ый год не предполагает комплексной реформы Закона об услугах, а предусматривает точечные изменения в отраслевых федеральных законах и постановлениях Правительства РФ, направленные главным образом на реализацию реестрового принципа и принципа многоканальности предоставления услуг в различных сферах[35]. Вместе с тем, указанные принципы распространяются также на осуществление функций управления, например, функции лицензирования. Причём изменения в части внедрения реестровой модели в процесс лицензирования отдельных видов деятельности уже были внесены в конце 2019 года в ряд федеральных законов: речь идёт о выдаче лицензий в виде записи в общедоступном электронном реестре[36]. Данные изменения непосредственно выходят и на контрольно-надзорную деятельность, поскольку в определённых случаях предоставление лицензии, её переоформление, продление срока действия сопряжено с проведением уполномоченным органом внеплановой проверки согласно пункту 1.1 части 2 статьи 10 Закона о контроле.

Таким образом, законодательство о КНД не может остаться в стороне от тех изменений, которые связаны с правовым оформлением цифровизации государственного управления.

Действительно, упомянутый выше проект № 850621-7 нового Федерального закона о контроле (Законопроект) уделяет вопросам информатизации и цифровизации контрольно-надзорной деятельности немалое внимание. Как отмечается в пояснительной записке к Законопроекту, фактически речь идет о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность и прозрачность КНД[37]. По замыслу законодателя, этот план цифровизации КНД строится на собственной инфраструктуре – информационных ресурсах и информационных системах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Собственная информационная инфраструктура призвана помочь преодолеть проблемы, связанные с отсутствием единой платформы КНД, с использованием административными органами разрозненных информационных систем в разных ведомствах и регионах, с необходимостью выполнения «двойной работы» в федеральных и региональных информационных системах, а также позволяет отладить порядок цифрового взаимодействия контролируемых лиц и административных органов[38].

Сбор, учет, обработка и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, в том числе в части мониторинга КНД, показателей результативности и эффективности КНД, осуществляются через упомянутую выше государственную автоматизированную информационную систему «Управление». Кроме того, создаются частные информационно-аналитические системы в целях автоматизации КНД. Так, например, общество с ограниченной ответственностью «Научно-производственный центр Кейссистемс-безопасность» предлагает ИАС «Альфа-КНД», которая позволяет автоматизировать процессы организации и осуществления государственного контроля (надзора) в части процедур планирования и проведения выездных и документарных проверок деятельности юри-

[35] План-график по внесению изменений в федеральные законы и акты Правительства Российской Федерации в 2020-ом году в целях исключения из них норм, препятствующих внедрению новых принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренных федеральным проектом «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, 24.03.2020 г. URL: https://digital.ac.gov.ru/news/4480/?sphrase_id=37485 (дата обращения: 15.03.2020).

[36] Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280025 (дата опубликования: 28.12.2019).

[37] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7 (дата обращения: 30.04.2020).

[38] Как указал глава Минэкономразвития России, комментируя новый проект Закона о контроле, его отличительной чертой будет удобное «общение» в электронном виде между участниками КНД. URL: http://www.garant.ru/news/1308170/#ixzz6GmhZOpUc (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

дических лиц и индивидуальных предпринимателей с учетом риск-ориентированного подхода[39]. Компания «Акцент» осуществляет автоматизацию различных видов КНД в более чем 20 субъектах РФ[40].

Общие требования в виде сведений, которые должны предоставляться в информационных ресурсах и системах КНД, а также задачи, которые должны при этом решаться, определены в самом Законопроекте, в то время как определение требований к составу, порядку формирования и использования информационных ресурсов и систем КНД возлагается на Правительство РФ (ч. 1 ст. 26 в сочетании с пдп. «к» п. 2 ч. 1 ст. 4 Законопроекта). Информационная инфраструктура КНД призвана выполнить не только учетную функцию, функцию информационно-аналитического сопровождения, но и предложить контрольно-надзорные мероприятия в автоматическом и дистанционном режиме. Так, административные органы обязаны создавать информационные ресурсы, позволяющие пройти контролируемому лицу самопроверку соблюдения обязательных требований (часть 6 статьи 61 Законопроекта) или самообследование в автоматизированном режиме (часть 2 статьи 65 Законопроекта). Кроме того, предусматриваются дополнительные инструменты фото-, видеофиксации, в том числе в удаленном режиме, например, в рамках мониторинга как режима дистанционного государственного контроля (ст. 134 Законопроекта). Также информационная инфраструктура КНД призвана стать площадкой электронного взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми лицами, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. Это касается как межведомственного электронного взаимодействия (ст. 21 Законопроекта), так и обеспечения возможности подачи в электронной форме посредством сети «Интернет» ходатайств, жалоб, замечаний, возражений, представления доказательств, иных документов, а также иных сведений об объектах контроля, информирования контролируемого лица об открытии контрольно-надзорного производства, принимаемых в ходе контрольно-надзорного производства решениях, юридически значимых действиях должностных лиц контрольно-надзорного органа, а также о результатах контрольно-надзорного производства (п. 6 ч. 1 ст. 26 Законопроекта). Причём с введением в действие нового Закона о контроле, т. е. с 1 января 2021 года, планируется постепенный переход к исключительно электронному документообороту контролирующих органов и подконтрольных субъектов (ч. 1 ст. 25 Законопроекта). Лишь в переходный период до 31 декабря 2024 года допускается, дополнительно к электронному информированию (о контрольно-надзорных действиях, принятых решениях) и направлению документов в электронной форме, осуществление коммуникации с контролируемым лицом в бумажной форме по почте, если электронное информирование невозможно или если от контролируемого лица поступил соответствующий запрос (ч. 4 ст. 136 Законопроекта). Такой же переходный период (до 31.12.2024) установлен для документооборота и информирования в рамках досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий, бездействия контрольно-надзорных органов: наряду с электронной формой по выбору контролируемого лица возможна коммуникация на бумажном носителе по почте (ч. 3 ст. 136 Законопроекта). Для муниципального контроля предлагается предусмотреть возможность в переходный период до 31 декабря 2022 года полностью перейти на организацию контрольной деятельности в бумажном виде (подготовка документов в ходе осуществления контроля, информирование контролируемых лиц о действиях и решениях, обмен документами и сведениями участников контрольного производства), если соответствующий порядок будет предусмотрен в положении о виде муниципального контроля (ч. 5 ст. 136 Законопроекта).

Для электронного взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемым лицом обеспечивается использование личного кабинета контролируемого лица в сети «Интернет», порядок создания и ведения которого определяется Правительством РФ (ч. 8 ст. 25 Законопроекта). В то же время Законопроект предполагает применение различных вариантов электронного информирования контролируемых лиц о совершаемых контрольно-надзорным органом действиях и принимаемых решениях: через личный кабинет; в едином реестре контрольно-надзорных мероприятий; через информационную инфраструктуру, используемую для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения функций; посредством электронных средств связи. Контролируемый субъект также может воспользоваться для отправки документов в контролирующий орган различными способами электронной связи, в том числе путём авторизации в ЕСИА (ч.ч. 4, 6 ст. 25 Законопроекта).

[39] URL: https://alfa-knd.ru/ (дата обращения: 30.04.2020).

[40] URL: http://bingosoft.ru/solutions/edinaya-sistema-knd/ (дата обращения: 15.03.2020).

С одной стороны, такое разнообразие вариантов электронной коммуникации расширяет возможности для общения подконтрольных субъектов с административными органами, но, с другой стороны, вызывает немало вопросов, связанных с распылением информации и отходом от принципа «единой платформы». Остаётся неясным, как связаны информационные ресурсы и системы государственного и муниципального контроля с единым порталом, используемым для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения функций управления в электронной форме, а также с упомянутой в Проекте «Цифровое государственное управление» Платформой исполнения государственных функций, которая согласно п. 1.41 должна включать создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований, а также типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности. Законопроект о контроле вовсе не вспоминает в общем ряду реестров о реестре обязательных требований, хотя и закрепляет ведение реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований (ч. 2 ст. 68). Другой же законопроект № 851072-7 «Об обязательных требованиях в РФ», принятый 1 апреля 2020 г. в первом чтении, не регулирует вопросы информатизации и цифровизации КНД, хотя вскользь упоминает реестр обязательных требований, порядок ведения которого должно установить Правительство РФ (ч. 2 ст. 11)[41]. В этой связи можно констатировать, что наблюдается некоторая несогласованность намеченных в Проекте «Цифровое государственное управление» планов цифровизации контрольно-надзорной деятельности и предложений по их правовому оформлению в двух указанных законопроектах.

### *3.4. Опыт цифровизации публичного управления во Франции в сравнительной перспективе: планы, программы и правовые основы*

В целом для Франции характерен размеренный и плавный ход реформ. Впервые об ИКТ заговорили еще в середине 80-х годов прошлого века. В 1984 году началась установка терминалов Минитель (Minitel), через которые частные лица могли удаленно получить доступ к различным услугам, а также к необходимой информации, в том числе правовой[42]. В 2004 году вопрос о развитии электронного правительства был включен в повестку государственной политики: был запущен стратегический план и план действий, так называемая программа «Электронная администрация» (Administration électronique – ADELE)[43], реализация которой была возложена на Общую дирекцию по модернизации государства (La direction générale de la modernisation de l'Etat) при Министерстве экономики, финансов и промышленности (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ныне – Министерство экономики и финансов)[44]. Программа ставила задачи упрощения доступа к публичным услугам в круглосуточном режиме с использованием ИКТ, а также сокращения расходов, связанных с деятельностью публичной администрации, благодаря применению информационных технологий. В настоящее время в результате реализации разнообразных программ и планов внедрения ИКТ и цифрового взаимодействия частные лица могут пользоваться множеством тематических порталов и ресурсов, в том числе, и для организации бизнеса. Например, Guichet-entreprises. fr – портал, где можно пройти все основные административные процедуры, связанные с созданием, ликвидацией или продажей компании. Правовая основа этого информационного ресурса определена в постановлении Министра экономики, промышленности и цифровых технологий от 22 апреля 2015 г. «О создании национальной службы «бизнес-окно»[45].

Осенью 2017 года отдельные шаги по внедрению ИКТ в публичное управление были объединены в рамках новой крупномасштабной программы модернизации взаимоотношений власти, бизнеса и общества «Публичные действия 2022» (Action publique 2022, далее – Программа)[46]. Цели Программы по цифровому государственному управлению, включая предоставление публичных услуг и кадровое обеспечение, в определенной степени пересекаются с целями российского национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» (2018–2024 годы). Оперативное

[41] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7 (дата обращения: 15.03.2020).

[42] В конечном итоге количество предоставляемых услуг через данную систему было доведено до 5 тысяч. URL: https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm (дата обращения: 15.03.2020).

[43] URL: https://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4022.html (дата обращения: 15.03.2020).

[44] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636267&dateTexte=&categorieLien=id (дата обращения: 15.03.2020).

[45] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030517635&categorieLien=id (дата обращения: 15.03.2020).

[46] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022 (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

руководство исполнением Программы Action publique возложено на Министерство публичных действий и публичных финансов (Le Ministère de l'Action et des Comptes Publics), а общие направления государственной политики в этой сфере вырабатывает и принимает Межведомственный комитет по административной реформе (Le Comité interministériel de la transformation publique)[47], возглавляемый непосредственно Премьер-министром. Важную роль в реализации Программы играет независимый консультативный экспертный орган – Комитет публичных действий (Le Comité action publique 2022 или «CAP22»), в который входят в первую очередь экономисты, управленцы из публичного и частного секторов, профессора и другие специалисты[48]. В целях общественного контроля за ходом административной реформы и обеспечения гражданского участия в ее осуществлении создан Форум публичных действий (Le Forum de l'Action publique)[49]. Он организуется как по территориальному, так и по отраслевому принципам – в отдельных регионах и территориальных единицах, а также по сферам управленческой деятельности. Широкое вовлечение общественности в реализацию Программы связано с политической линией, проводимой Президентом и Премьер-министром, которая направлена на представление Action publique 2022 в качестве нового общественного договора, позволяющего вернуть и укрепить доверие со стороны частных лиц к публичным институтам[50]. Примечательно, что французское Правительство планирует потратить на реализацию целей Программы до 2022 года 700 млн евро[51] – бюджет, беспрецедентный во французской истории. Предполагается, однако, что инвестиции в цифровизацию оправдаются и позволят значительно сократить государственные расходы[52]. В Сенате посчитали, что к 2022 году будет сэкономлено 4,5 млрд евро[53]. Для сравнения: в рамках российского национального проекта «Цифровая экономика РФ» первоначально планировалось потратить 3,5 трлн рублей (траты бюджетов и частного сектора), но к началу 2019 года Правительство РФ опубликовало данные о двукратном сокращении затрат на данную программу до 1,6 трлн рублей[54].

Action publique 2022 ставит перед публичными субъектами следующие задачи:

• улучшение качества публичных услуг через упрощение норм, стандартов административных процедур и улучшение маршрутизации пользователей, обеспечение открытости и траспарентности;

• развитие процессов деконцентрации и децентрализации публичного управления, передача полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни публичного управления – в регионах, департаментах и коммунах. («Из центра» переданы полномочия на низовые уровни по принятию индивидуальных административных актов (около 1000 вопросов). Кроме того, авторами реформы предложено отменить предварительный контроль со стороны Правительства и других высших административных органов за реализацией административных процедур на низовых уровнях власти)[55];

• модернизация управления бюджетом и отчетностью: бюджетное планирование становится многолетним, а министерства и административные органы, помимо прочего, несут ответственность за достижение заложенных финансовых показателей и обеспечение экономии средств[56];

[47] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comites-interministeriels-de-la-transformation-publique (дата обращения: 15.03.2020).

[48] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dico-daction-publique-2022 (дата обращения: 15.03.2020). Дополнительно по предложению Премьер-министра создан Молодежный комитет (Le Comité jeune или «J22»), членами которого являются молодые люди в возрасте от 19 до 29 лет.

[49] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/home/agents-citoyens-donnez-votre-avis-sur-les-services-publics (дата обращения: 15.03.2020).

[50] URL: https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/20_07_2018_12_52_59Rapport_CAP22.pdf. P.10 (дата обращения: 15.03.2020).

[51] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique/700-millions-deuros-pour-transformer-laction-publique (дата обращения: 15.03.2020).

[52] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_ap_2022.pdf. P.12 (дата обращения: 15.03.2020).

[53] URL: http://www.senat.fr/rap/l18-147-315-1/l18-147-315-116.html (дата обращения: 15.03.2020).

[54] URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Финансирование_программы_Цифровая_экономика (дата обращения: 15.03.2020).

[55] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_-_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf. P.9-10. (дата обращения: 15.03.2020).

[56] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_ap_2022.pdf. P.7-8 (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

• обновление государственной кадровой политики[57]: руководители в публичном секторе получают больше свободы при наборе персонала в зависимости от отраслевых или местных особенностей, им предоставляются гарантии реальной бюджетной автономии в управлении и распределении предоставленных финансовых ресурсов. Предоставляемая свобода «уравновешивается» персональной ответственностью руководителей за достижение результатов. В связи с этим в рамках Программы предполагается проведение эксперимента по заключению Министерством финансов с некоторыми руководителями многолетних контрактов в целях расширения горизонта планирования в соответствии с поставленными целями.

При этом предполагается отказаться от предварительного контроля в работе публичных субъектов и перейти к отчетности за результат, чтобы дать нижестоящим менеджерам и работникам больше свободы для проявления инициативы, самостоятельного выбора средств достижения результата. В таком контроле a posteriori заложена идея системы открытой отчетности перед обществом и вышестоящими органами. Например, к январю 2020 года было отобрано 400 услуг для организации проверки качества их оказания и сопровождения в 6 пилотных департаментах (Арденны, Кальвадос, Верхние Пиренеи, Иль-и-Вилен, Воклюз и Ванде)[58].

Кроме того, в рамках выделяемых на Программу средств закладываются расходы на коучинг, оценку навыков, переобучение. Предполагается также расширить сферы привлечения частных компаний-подрядчиков для выполнения публичных функций.

Для частных субъектов Программа предлагает следующие преимущества:

1. Переход к единому порталу публичных услуг взамен множества ранее существовавших[59]. Принцип «один портал, один пароль – множество публичных услуг» способствует увеличению количества пользователей. Так, например, в настоящее время на едином портале зарегистрировано уже 14 млн человек[60] при общей численности населения более 65 млн[61].

Идея единого портала государственных и муниципальных услуг, как было показано выше, успешно развивается в России (www.gosuslugi.ru). Причём на конец 2019 года в РФ пользователями портала стали уже более 100 млн человек[62]. И несмотря на то, что в России, как и во Франции, также сохраняется множество порталов в зависимости от сфер публичного управления (как, например, личный кабинет участника внешнеэкономической деятельности (https://edata.customs.ru/FtsPersonal CabinetWeb2017/); личный кабинет налогоплательщика (https://www.nalog.ru/); личный кабинет застройщика (https://наш.дом.рф/auth), однако вход в них может быть осуществлён через ЕСИА, т. е. через единый портал госуслуг (https://esia.gosuslugi.ru/profile/user/personal).

2. Перевод к 2022 году 100 % взаимодействий администрации и частных лиц в цифровую форму.

Переход к цифровому взаимодействию, однако, осуществляется постепенно: первоначально Правительство объявляет о проведении эксперимента по отдельным видам услуг и сервисов. Таким образом в 2018 году произошла дигитализация выдачи рецептов, в 2019 году было обеспечено электронное включение граждан в списки избирателей, в 2020-ом году переводится заключение договоров аренды публичных объектов в электронную форму, а к 2021 году намечено создание единого окна для регистрации компаний[63]. Кроме того, определяются приоритетные сферы, в которых взаимоотношения административных органов и частных субъектов пе-

[57] В сентябре 2019 вступил в силу закон от 6 августа 2019 г. № 2019-828, который регулирует процесс изменений в части управления кадровыми ресурсами публичной сферы. URL: https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/20190927-guide-presentation-LTFP.pdf (дата обращения: 15.03.2020).

[58] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse__4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf P.8. (дата обращения: 15.03.2020).

[59] URL: https://franceconnect.gouv.fr/ (дата обращения: 15.03.2020). Это аналог российского портала URL: https:// (дата обращения: 15.03.2020).

[60] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/strategie_transformation_publique.pdf. P. 12 (дата обращения: 15.03.2020). Для сравнения: двумя порталами, связанными с различными видами медицинского и социального страхования, во Франции пользуются чуть больше 8 млн человек.

[61] URL: https://www.worldometers.info/world-population/france-population/ (дата обращения: 15.03.2020).

[62] URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_12_30_results_of_the_year (дата обращения: 15.03.2020).

[63] URL: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publique_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_laction_publique_-_29_octobre_2018.pdf, P.13 (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

реводятся в цифровую форму в первую очередь. Так, в первом квартале 2018 года была определена 21 приоритетная сфера, начиная с социальной (выплата социального минимума, поддержка инвалидов и людей в трудной жизненной ситуации, здравоохранение) и заканчивая администрированием обязательных платежей, цифровизацией судебной системы, обороны и спорта[64]. Наконец, предполагается персонифицировать предоставление услуг, организовать обратную связь, а также обеспечить участие частных лиц в процедуре их оказания.

В российском федеральном проекте «Цифровое государственное управление» также выдвигается задача не только определить приоритетные государственные услуги и сервисы на всех уровнях власти, соответствующие целевой модели цифровой трансформации (т. е. предоставляемые с использованием цифровых технологий, дистанционно, проактивно и в автоматическом режиме), но и довести долю их цифровизации с 15 % в 2020 году до 100 % в 2024 году[65]. В этой связи президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, как уже было отмечено выше, утвердил перечень из 25 суперсервисов.

3. Обеспечение траспарентности публичного управления, а также его эффективности, доступности и качества публичных услуг.

Новая система цифровых взаимоотношений частных субъектов с администрацией позволяет сэкономить время и приблизить услуги не только благодаря использованию смартфона, но и путём обеспечения физической доступности услуг через сеть *Les maisons de services aux publics*[66] (Домов услуг для населения) – российского аналога МФЦ, где специалист может помочь в различных сферах одновременно. Соответственно для организации работы этой инфраструктуры, обеспечения доступности и равенства при получении публичных услуг 6 000 служащих были переведены из Парижа в другие регионы[67]. Для сравнения: российская система МФЦ прочно вошла в практику предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления функций. По данным официального портала, посвященного административной реформе, уже к середине 2018 года 90 % населения в России получали публичные услуги через МФЦ[68].

Что касается законодательного оформления порядка использования информационных и цифровых технологий в государственном управлении, то эта задача во Франции прежде всего решается в уже упомянутом выше едином и комплексном законодательном акте об административных процедурах – Административном кодексе (АК). В этом кроется существенное отличие от российского подхода, где, как было показано выше, вопросы цифровизации государственного управления закрепляются в различных законах, регулирующих вопросы реализации различных функций управления и различных административных процедур (Закон об услугах, Закон о контроле и др.), и где именно законодательство об услугах выступило в авангарде реформы электронного и цифрового правительства. В АК Франции предусматривается возможность направления любого заявления или какой-либо информации в электронной форме (ст. L112-8), устанавливаются гарантии получения ответов (ст. L112-14), регулируется порядок отправки и подтверждения получения документов в электронном виде (ст. L112-11 – L112-13), обязанности административных органов по размещению электронных форм заявлений и иных документов на официальном портале service-public.fr (ст. R113-2). При этом в Главе III «Содержание дел» установлено, что подтверждение личности, гражданского состояния, включая семейное положение, национальность и место проживания, отдельно не требуется, поскольку эта информация уже имеется у административных органов. Они её могут запросить посредством ИКТ, равно как и оригиналы документов, выданные иными административными органами, если частным лицом представлены лишь незаверенные копии указанных документов. Вопросы межведомственного электронного взаимодействия, как и электронной коммуникации иных субъектов с административными органами получили специальное закрепление в Ордонансе от 8 декабря 2005 г.

[64] Полный перечень см. URL: https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dico-daction-publique-2022 (дата обращения: 15.03.2020).

[65] П. 2 раздела 2 «Цели и показатели федерального проекта» Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

[66] URL: https://www.maisondeservicesaupublic.fr/ (дата обращения: 15.03.2020).

[67] URL: https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_-_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf. P.7 (дата обращения: 15.03.2020).

[68] URL: https://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/materialMedia/view/351 (дата обращения: 15.03.2020).

№ 2005-1516 «Об электронном обмене между пользователями и административными органами и между административными органами»[69], а статус и порядок функционирования государственных информационно-коммуникационных систем дополнительно регулируется Декретом Правительства от 1 августа 2014 г. № 2014-879[70].

Примечательно, что в силу ст. L112-10 АК подзаконными актами[71] может быть исключено электронное взаимодействие между частным лицом и административным органом с учетом требований публичного порядка, в сферах обороны или национальной безопасности, а также в целях соблюдения принципа надлежащего управления или в случае необходимости личного присутствия. Согласно ст. L112-13 Административного кодекса ИКТ могут не применяться, если в соответствии с законодательством требуется личное участие в административной процедуре. Кроме того, вопросы, касающиеся досудебного обжалования, не содержат специальных правил о необходимости использования ИКТ при подаче, рассмотрении и вынесении жалоб частных лиц. Наоборот, иным законодательством может быть закреплена возможность сохранения «бумажной» формы. Так, в ст. R4125-2 Кодекса об обороне напрямую закреплено, что жалоба военнослужащего направляется письмом с уведомлением о вручении[72].

Таким образом, можно констатировать, что французский законодатель достаточно гибко подходит к введению электронного документооборота, учитывая, что процесс повсеместного перехода к «цифровому» взаимодействию в сфере публичного управления не должен быть одномоментным. И даже стопроцентная цифровизация публичного управления не может исключить право на неэлектронное общение частного субъекта с администрацией. Основная причина этого подхода связана с тем, что не все население (прежде всего население вне городов) имеет доступ к сети «Интернет»: около 15 % жителей либо не охвачены глобальной сетью, либо не имеют высокоскоростного доступа[73]. К этой группе можно добавить и ту часть граждан, которая не обладает необходимыми навыками электронной коммуникации и не может ею воспользоваться без соответствующей подготовки или без посторонней помощи. Другими словами, мгновенный и безальтернативный переход к «цифре» фактически может лишить таких частных лиц доступа к праву в целом[74], нарушить их право на надлежащее государственное управление, в том числе, затруднить доступ к правосудию. В целях решения этой проблемы во Франции создана служба специальных помощников при оказании публичных услуг[75].

**4. Вместо заключения. Проблемы цифровизации публичного управления и КНД в России сквозь призму французского опыта**

Подводя итог проведенному анализу российских планов цифровизации государственного управления и КНД, действующей правовой основы и перспектив её развития, а также извлекая уроки из опыта французской административной реформы в этом направлении, можно обнаружить целый ряд требующих своего решения проблем, связанных с переходом к цифровому взаимодействию административных органов и частных лиц.

1. Проблема безальтернативности электронного взаимодействия частных субъектов с административными органами.

Российский подход к цифровизации КНД, который предполагает к 2024 году перевод всех взаимодействий контролируемых субъектов с административными органами исключительно в электронный формат, не отличается необходимой гибкостью. Между тем, все названные выше применительно к французскому примеру конституционно-правовые проблемы, связанные с необходимостью обеспечения принципа равенства, доступа частных субъектов к праву, к публичным услугам, к информации и к су-

[69] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636232&categorieLien=cid (дата обращения: 15.03.2020).

[70] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029337021&categorieLien=cid (дата обращения: 15.03.2020).

[71] URL:https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=E272F6790627B74B6DB5B757538FA839.tplgfr41s_1?idArticle=LEGIARTI000033221175&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129 (дата обращения: 15.03.2020).

[72] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129 (дата обращения: 15.03.2020).

[73] URL: https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public (дата обращения: 15.03.2020).

[74] Также о конкретных возможностях частных лиц см. более подробнее: URL: https://www.justice.fr/acces-droit (дата обращения: 15.03.2020).

[75] URL: https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematerialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics (дата обращения: 15.03.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

дебной защите, возникают и в российской практике. Более того, в отличие от французской Программы, заявляющей о стопроцентном переводе всех взаимодействий с администрацией в цифровой формат к 2022 году, в РФ доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями в цифровом виде в 2020 году составит лишь 30 %, а к моменту завершения федерального проекта, т. е. к 2024 году, должна достигнуть 70 %[76]. Таким образом о стопроцентной цифровизации взаимодействий в российских программах, в отличие от проекта Закона о контроле, речи не идёт. Кроме того, хотя доля домохозяйств в РФ, использующих фиксированный широкополосный доступ (ШПД) к сети «Интернет», достаточно высока (79 % в 2019 году), даже к концу 2024 года она может не достичь 100 %. В национальном проекте «Цифровая экономика РФ» ставится цель – не менее 97 % (п. 2.1 разд. 2 Паспорта национального проекта, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7[77].

В связи с этим представляется необходимым сохранить альтернативные формы коммуникации с административными органами и предусмотреть законодательно соответствующие исключения.

2. Проблемы содержательной дифференциации ошибок и нарушений, допускаемых в процессе электронной коммуникации.

При полном исключении человеческого фактора возможны непроизвольные ошибки заявителя / контролируемого лица в процессе электронного взаимодействия с административными органами (неточности при заполнении электронных форм, возникающие в связи с усложненностью и неоднозначностью требований их заполнения, неясность формулировок документов и проч.), что может привести в лучшем случае к усложнению взаимодействия и увеличению временных затрат на административные процедуры, а в худшем – к отказу в предоставлении услуг, отказу в принятии документа, пропуску срока его представления, срока обжалования или даже к привлечению к ответственности гражданина (организации) за недостоверность (неполноту) предоставленных данных. Примечательны в этой связи отмеченные в российских СМИ казусы об аннулировании электронных виз во время прохождения пограничного контроля на въезде в РФ при обнаружении малейших неточностей или расхождений в данных лица, внесённых в заявление о выдаче электронной визы, по сравнению с его паспортными данными и, соответственно, о возвращении иностранных граждан в их страну проживания для повторного получения визы[78].

В условиях электронной коммуникации крайне важно обеспечить соблюдение базовых принципов и гарантий надлежащего государственного управления, включая запрет чрезмерного формализма и принцип соразмерности. В связи с этим отсутствие в РФ такого комплексного акта, регулирующего общие принципы осуществления любого административного производства, каким является, например, Кодекс о регулировании отношений населения и администрации во Франции, становится особенно заметным, а его принятие особенно востребованным.

3. Проблема недостаточной урегулированности прав и обязанностей всех участников электронного взаимодействия, включая операторов информационных систем, иных привлекаемых ими субъектов, обеспечивающих обслуживание систем. Всё это приводит не только к усложнению отношений, но и к широкому усмотрению административных органов в связи с неполнотой данных, представленных в информационных ресурсах, неоднозначным отношением к техническим сбоям в процессе электронной коммуникации. Государственный совет Франции ещё в 2014 году, разрешая дело о допуске частного лица к государственным закупкам, постановил, что в случае, если административный орган допустил технический сбой электронной торговой площадки, оферта, поданная вследствие этого частным лицом за рамками установленного срока, считается поданной своевременно, а права частного лица на участие в закупках подлежат восстановлению[79]. В России же пока не выработан стандарт доказывания наличия технических неполадок при цифровом взаимодействии. Судебная практика отличается противоречивостью: в одних случаях технический сбой, если его подтвердила служба поддержки, является основанием как для восстановления срока на обжалование,

[76] П. 1 разд.2 «Цели и показатели федерального проекта» Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

[77] URL: https://digital.gov.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[78] URL: https://www.fontanka.ru/2019/11/28/157/ (дата обращения: 15.03.2020).

[79] CE, 7 novembre 2014, n°383587, Société BearingPoint France // Recueil Lebon.

так и для признания отсутствия события и состава правонарушения[80], в других – нет[81].

Кроме того, существует проблема эффективности досудебного и судебного обжалования, в особенности, в отношении решений, принятых в автоматическом режиме. В связи с этим особую актуальность приобретает и проблема раскрытия алгоритма автоматически принятого решения, а также порядок обжалования подобных решений.

В рамках представленного материала вряд ли возможно раскрыть все вопросы, которые ставит цифровизация перед законодателем и правоприменителем, и, тем более, найти на них ответы. Вместе с тем, очевидно, что без их решения блага цифровизации (экономия и быстрота, доступность и эффективность) могут превратиться в свою противоположность.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Savignac J.-Ch. Les administrations de la France / J.-Ch. Savignac. – Paris: Masson, 1995. – 352 p.

2. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française / D. Costa // L'Actualité juridique. Droit administrative. – 2002. – № 22. – P. 1394–1399.

3. Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 / P. Ferrari // L'Actualité juridique. Droit administrative. – 2000. – № 6. – P. 471–485.

4. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / А.Ф. Ноздрачев // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 134–164.

5. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 511 с.

6. Waline J. Droit administratif / J. Waline. – Paris: Dalloz, 2008. – 382 p.

7. Guglielmi G.-J. Droit de service public / G.-J. Guglielmi, G. Koubi. – Paris: Montchrestien, 2000. – 896 p.

8. Курындин П.А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России / П.А. Курындин // Академический юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 46–60.

9. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций / А.В. Мелехин. – М.: Консультант Плюс, 2009. – 617 с.

10. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев; отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: РГ-Прес, 2019. – 544 с.

11. Старилов Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». – 2017. – № 4. – С. 8–21.

12. Талапина Э. В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении / Э.В. Талапина // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2016. – № 9. – С. 84–89.

13. Добролюбова Е.И. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова и др. – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2019. – 114 с.

14. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации / М.Ю. Павлютенкова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – № 5. – С. 120–135.

15. Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР / Э.В. Талапина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 20–25.

16. Algan Y. Administration numérique / Y. Algan, M. Bacache-Beauvallet, A. Perrot // Notes du conseil d'analyse économique. – 2016. – № 7. – P. 1–12.

[80] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 февраля 2019 года № 09АП-960/2019 по делу № А40-213306/18 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 15.03.2020).

[81] Постановлении Пензенского областного суда от 11 октября 2018 года по делу № 4а-505/2018; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2020 года № 08АП-16944/2019 по делу № А75-16020/2019; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 января 2019 года № 09АП-60802/2018 по делу № А40-135009/18.

17. Conseil d'Etat. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation": étude annuelle 2017. – Paris: La Documentation française, 2017. – 249 p.

18. Вайпан В.А. Правовое регулирование цифровой экономики / В.А. Вайпан // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. – № 1. – С. 12 – 17.

19. Боброва Н.А. Цифровизация: плюсы и минусы / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 23–25.

20. Добролюбова Е.И. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41–64.

## *REFERENCES*

1. Savignac J.-Ch. *Les administrations de la France*. Paris, Masson, 1995. 352 p. (In French).

2. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. *L'Actualité juridique. Droit administratif,* 2002, no. 22, pp. 1394–1399. (In French).

3. Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. *L'Actualité juridique. Droit administratif,* 2000, no. 6, pp. 471–485. (In French).

4. Nozdrachev A. F. *Administrative acts: concept, signs, dynamics*, in: Khabrieva T. Ya, Marku Zh. (ed.). *Administrative procedures and control in the light of the European experience*. Moscow, Statut Publ., 2011. P. 134–164. (In Russ.).

5. Vedel G. *Administrative law of France*. Moscow, Progress Publ., 1973. 511 p. (In Russ.).

6. Waline J. *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 2008. 382 p. (In French).

7. Guglielmi G.-J., Koubi G. *Droit de service public*. Paris, Montchrestien, 2000. 896 p. (In French).

8. Kuryndin P. A. Implementation of the basic principles of law in the framework of pre-trial appeal of administrative acts in France: problems of perception of the French experience in Russia. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal=Academic law journal from Irkutsk*, 2017, no. 3, pp. 46–60. (In Russ.).

9. Melekhin A.V. *Administrative law of the Russian Federation: a course of lectures. Moscow,* Consultant Plus Publ., 2009. 617 p. (In Russ.).

10. Popov L.L., Migachev Yu.I. Administrative law of the Russian Federation. Moscow, RG-Press, 2019. 544 p. (In Russ.).

11. Starilov Yu. N. From the long-term discussion to the adoption of the Federal law "On administrative procedures". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta: Seriya «Pravo» = Proceedings of Voronezh State University. Series "Law"*, 2017, no. 4, pp. 8–21. (In Russ.).

12. Talapina E. V. Theory of administrative acts: to the draft law on public administration. *Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika*, 2016, no. 9, pp. 84–89. (In Russ.).

13. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A. et al. *Digital future state of performance management.* Moscow, Delo Publ., RANEPA Publ., 2019. 114 p. (In Russ.).

14. Pavlyutenkova M.Yu. Electronic government vs digital government in the context of digital transformation. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny = Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes,* 2019, no. 5. pp. 120–135. (In Russ.).

15. Talapina E. V. Legal regulation of digital government in Russia: opportunities to meet the requirements of the OECD. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government,* 2018, no. 3, pp. 20–25. (In Russ.).

16. Algan Y., Bacache-Beauvallet M., Perrot A. Administration numérique. *Notes du conseil d'analyse économique*, 2016, no. 7, pp. 1–12. (In French).

17. *Conseil d'Etat. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation": étude annuelle 2017*. Paris, La Documentation française, 2017. 249 p. (In French).

18. Vaypan V.A. Legal regulation of the digital economy. *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie "Pravo i Biznes" = Entrepreneurial law. Law and Business*, 2018, no. 1, pp. 12–17. (In Russ.).

19. Bobrova N.A. Digitization: pros and cons. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 10, pp. 23–25. (In Russ.).

20. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N. Evaluation of the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya = Public administration issues*, 2015, no. 4, pp. 41–64. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

***Гриценко Елена Владимировна*** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права
*Санкт-Петербургский государственный университет*
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9
E-mail: e.gritsenko@spbu.ru
SPIN-код РИНЦ: 8926-1326; AuthorID: 626585
ScopusID: 56409733700

***Курындин Павел Александрович*** – преподаватель кафедры административного и финансового права
*Санкт-Петербургский государственный университет*
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9
E-mail: kuryndin.pavel@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 4659-1914; AuthorID: 1079485

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

***Elena V. Gritsenko*** – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Constitutional Law
*St. Petersburg University*
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: e.gritsenko@spbu.ru
RSCI SPIN-code: 8926-1326; AuthorID: 626585
ScopusID: 56409733700

***Pavel A. Kuryndin*** – Lecturer, Department of Administrative and Financial Law
*St. Petersburg University*
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: kuryndin.pavel@gmail.com
RSCI SPIN-code: 4659-1914; AuthorID: 1079485

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гриценко Е.В. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции / Е.В. Гриценко, П.А Курындин // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 25–45. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gritsenko E.V., Kuryndin P.A. Digitalization of control and supervision activities: Russian and French experience. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 25–45. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45. (In Russ.).

**УДК** 342.9
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).46-68

CC BY 4.0

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, В ГРУЗИИ, МОЛДОВЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Р.А. Шепенко, Л. Нани**
*Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления – 18 июня 2020 г.
Дата принятия в печать – 20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения – 01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Налоговые отношения, правовое регулирование, юридическая ответственность, разрешение споров, налоговый спор, Грузия, Молдова, Россия

Рассматривается правовое закрепление ответственности за нарушения в сфере налогообложения и механизма разрешения налоговых споров в Грузии, Молдове и России. Отмечается схожесть подходов к правовому регулированию таких отношений. Тем не менее выделяются отличительные черты в регламенатции, вытекающие из ограничения территориального правового действия норм Грузии и Молдовы.

# LEGAL REGULATION OF LIABILITY FOR TAX OFFNCES AND TAX DISPUTE RESOLUTION IN GEORGIA, MOLDOVA AND RUSSIAN FEDERATION

**Roman A. Shepenko, Lia Nani**
*MGIMO University, Moscow, Russia*

***Article info***
Received – 2020 June 18
Accepted – 2020 August 20
Available online – 2020 October 01

***Keywords***
Tax relations, legal regulation, legal liability, dispute resolution, tax dispute, Georgia, Moldova, Russia

The subject. For many years, Georgia, Moldova and Russia were part of the same state, which a priori indicates the existence of a similar legal system. Despite the positive experience of the European Economic Community, the trends that the USSR faced at the end of the XX century were reversed: the former republics gained independence and started to form their own legal systems. It seems appropriate to put forward the hypothesis that the newly formed States should have used a common legal heritage and/or tried and tested foreign examples of normative acts. However, this does not seem to be the case.
Purpose of the study. The article represents an attempt to verify the aforementioned hypothesis and deals with selected provisions of the national legislation of Georgia, Moldova and Russia that, from one hand, relate to taxation and, from the other, are of general character, i.e. can be applied not only to particular cases.
Methodology. The research was carried out with the application of the formally legal interpretation of legal acts as well as the comparative analysis of Georgian, Moldovian and Russian legal literature. Structural and systemic methods are also the basis of the research,
The main results. The content of tax laws determines the chosen model of the distribution of law provisions on liability for breach of tax legislation, i.e. the fact whether such laws contain provisions on liability. The compulsory administrative stage of dispute resolution has proven to be ineffective for taxpayers, tax representatives and third parties. As for the international resolution of tax disputes there is a wide diversity of applicable means (particularly, arbitration which is not characteristic for the national order) and of specific dispute resolution mechanisms.

ISSN 2542-1514 (Online)

Conclusions. Despite certain differences, the legal regulation of liability and dispute resolution in Georgia, Moldova and Russia is very similar. However, it is necessary to take into account the distinctive features arising from the limitation of the territorial legal effect of the norms of Georgia and Moldova.

**1. Введение**

С конца XX века в Грузии, Молдове и России началось формирование собственных налоговых систем. Одно из значений понятия «налоговая система» включает в себя сложившиеся в государстве существенные условия налогообложения. К ним относятся, в том числе юридическая ответственность за нарушение налогового законодательства и порядок разрешения споров, возникающих из налоговых отношений.

Цели и задачи настоящего исследования состоят в следующем: установить сходства и отличия в правовом регулировании обозначенных вопросов в Грузии, Республике Молдова и Российской Федерации, а также степень использования правового наследия СССР.

Сравнение будет проведено по вертикали и горизонтали. Вертикальное сравнение предполагает привлечение некоторых данных по истории царской России и СССР. Горизонтальное сравнение требует обращения к законодательству и практике России и Румынии как государств с социалистическим прошлым, а также других государств, прежде всего, постсоветского пространства.

В части наднационального регулирования показательные отличия в большинстве случаев отсутствуют, поскольку Грузия, Молдова и Россия являются договаривающимися сторонами одних и тех же многосторонних международных договоров и активно используют модельные конвенции. Это не исключает обращения к некоторым вопросам в качестве наглядной иллюстрации.

Предметом исследования являются в основном положения национального законодательства избранных государств.

Как общее правило, вначале подлежат рассмотрению, с разным уровнем детализации, нормы права Грузии и Молдовы, а затем России.

Налоговое законодательство Абхазии и Южной Осетии, а также Приднестровья, территории которых не контролируются Грузией и Молдовой, соответственно, будет задействовано лишь эпизодически.

**2. Юридическая ответственность**

Вопросы юридической ответственности имеют особое значение для правового регулирования налоговых отношений. Это многогранная тема, но в ней можно выделить несколько достаточно показательных системных составляющих, а именно:

– модель регламентации;

– виды нарушений и меры ответственности.

*Модель регламентации.* Проблема нарушения налогового законодательства занимает, например, одно из центральных мест в самых различных публикациях о состоянии дел в Грузии; в академических исследованиях ответственность за такие нарушения рассматривается как часть понятия налоговой системы [1, с. 25].

Как известно, существуют различные модели регламентации юридической ответственности за нарушение налогового законодательства.

Первая модель, которая получила наибольшее распространение, предусматривает, что почти каждый налог введен отдельным законом, и в нем содержатся нормы об ответственности.

Такая модель обычно предусмотрена законодательством государств и территорий, в которых нет налоговых кодексов. К таковым относится и Приднестровье. Фактическое ограничение действия налоговых норм Молдовы в пространстве привело к возникновению отдельной налоговой системы в приднестровском регионе. В отличие от Молдовы, налоговые нормы Приднестровской Молдавской Республики (далее – ПМР) не кодифицированы в рамках кодекса. По налоговым вопросам общего характера действует Закон 2000 года № 321-ЗИД «Об основах налоговой системы в ПМР»[1]. Рассматриваемый закон не содержат детализированных положений об ответственности, а лишь закрепляет отсылки к нормам Кодекса об административных правонаруше-

[1] Закон ПМР от 19 июля 2000 г. № 321-ЗИД-III «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» // Собрание актов законодательства ПМР. 2000. № 00–3.

ISSN 2542-1514 (Print)

ниях 2002 года[2] и Уголовного кодекса 2002 года[3]. По отдельным налогам действуют специальные законы, например, Закон 2011 года № 156-З-V «О налоге на доходы организаций»[4].

Отличия в модели регулирования налоговых правоотношений в приднестровском регионе и на остальной территории Молдовы приводят к значительным сложностям для национальных производителей товаров и поставщиков услуг. К таким сложностям можно, среди прочего, отнести проблему учета налога на добавленную стоимость в налоговых отношениях с участием приднестровских производителей, поскольку в Приднестровье отсутствует система налога на добавленную стоимость. Фактически такое положение дел приводит к потере конкурентных преимуществ приднестровских производителей за счет повышения конечной стоимости товаров.

Вторая модель предполагает вынесение положений об ответственности на уровень профильных законов.

Эта модель встречается достаточно редко. Один из немногих примеров представлен лишь отсылкой к ответственности, предусмотренной другими законодательными актами. Административная ответственность определена Кодексом Белоруссии об административных правонарушениях 2003 года[5], а уголовная – Уголовным кодексом Белоруссии 1999 года[6].

При наличии трех кодексов эту модель следует считать наиболее удачной.

Третья модель предусматривает рассредоточение узаконений об ответственности по трем кодексам — некая триада принуждения.

В Грузии относящиеся узаконения включены в Налоговый кодекс 2010 года[7], Кодекс Грузии об административных правонарушениях 1984 года[8] и Уголовный кодекс 1999 года[9].

Аналогичная модель используется в Молдове и России.

В рамках третьей модели интерес представляет опыт Румынии.

Нормы об ответственности закреплены на уровне титула XI Кодекса налоговой процедуры 2015 года[10]. Помимо этого, действует правило о том, что положения кодекса дополняются нормами Ордонанса Правительства 2001 года (июль) № 2 «О режиме подлежащим применению к административным правонарушениям»[11]. Такой подход подразумевает два вывода.

Во-первых, прослеживается принятие норм об административной ответственности посредством делегированного законодательства (ордонансов). В соответствии с п. 3 ст. 108 Конституции Румынии 1991 года (с изменениями 2003 года)[12] под «ордонансами» понимаются акты Правительства принятые на основании специального закона о делегировании с обязательным соблюдением ограничений, обозначенных в таких законах.

В контексте делегированного законодательства следует отметить, что в случае внесения изменений в налоговое законодательство Румынии посредством ордонансов, вступает в силу норма о более кратком сроке их вступления в силу по сравнению с законодательными актами (п. 3 ст. 4 Налогового кодекса Румынии 2015 года[13]). В отдельных случаях краткий срок принятия соответствующих изменений приводит к нарушению предсказуемости регулирования. Как следствие, в Румынии прослеживается проблема внесения частых изменений в налоговые нормы посредством делегированного законодательства.

[2] Кодекс об административных правонарушениях ПМР от 19 июля 2002 года // Собрание актов законодательства ПМР. 2002. № 02-29.

[3] Уголовный кодекс ПМР от 7 июня 2002 года // Собрание актов законодательства ПМР. 2002. № 02-23.

[4] Закон ПМР от 29 сентября 2011 года № 156-З-V «О налоге на доходы организаций» // Собрание актов законодательства ПМР. № 11–39.

[5] Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь от 21 апреля 2003 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. № 2/946. 20.05.2003.

[6] Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. № 2/1999. 24.07.2000.

[7] Налоговый кодекс Грузии от 17 сентября 2010 года // სსმ. № 54. 12.10.2010.

[8] Кодекс об административных правонарушениях Грузии от 15 декабря 1984 год // Вестник Верховного Совета Грузинской ССР. № 12. 20.12.1984.

[9] Уголовный кодекс Грузии от 22 июля 1999 года // Сакартвелос саканонмдебло мацне. № 41 (48), ст. 209.

[10] Cod de procedura fiscala a Romaniei din 23 iulie 2015 // M.Of. № 547. 23.07.2015.

[11] Ordonanta Guvernului Romaniei din 2 iulie 2001 № 2 privind regimul juridic al contraventiilor // M.Of. № 410. 25.07.2001.

[12] Constitutia Romaniei din 21 noiembrie 1991 (cu modificarile din 29 octombrie 2003) // M.Of. № 767. 31.10.2003.

[13] Cod fiscal al Romaniei din 10 septembrie 2015 // M.Of. № 688. 10.09.2015.

ISSN 2542-1514 (Online)

Во-вторых, упомянутый Закон Румынии «О режиме подлежащим применению к административным правонарушениям» является общим законом, а нормы Кодекса налоговой процедуры Румынии – носят специальный характер. Такое обстоятельство приводит к тому, что на уровне указанного Закона закреплены лишь общие принципы привлечения к административной ответственности, а конкретные санкции закреплены в специальных законах (в частности, в Кодексе налоговой процедуры Румынии).

В 2018 году была предпринята попытка разработать Административный кодекс Румынии, который кодифицировал бы все действующие нормы в отношении административных процедур. Однако, Конституционный суд Румынии пришел к выводу, что была нарушена конституционная процедура принятия проекта закона «Об Административном кодексе Румынии» (решение 2018 года № 681[14]) и документ не вступил в силу.

Нормы об уголовной ответственности налогоплательщиков включены в Закон Румынии 2005 года № 241 «О предотвращении и пресечении уклонения от уплаты налогов»[15], а также в Уголовный кодекс 2009 года[16]. Такое дублирование положений в рамках отдельных нормативных актов не способствует единообразному толкованию применимых норм.

Существование триады можно объяснить концентрированием усилий разработчиков на принятии самого свода налоговых законов, одновременно с которым сложно вносить изменения в кодекс об административных правонарушениях. В России были предложения по переносу положений об административной ответственности в профильный кодекс, но они не получили поддержки со стороны представителей налоговых органов.

Наличие положений об административной ответственности за нарушение налогового законодательства в налоговом кодексе создает благодатную почву для дискуссий и является основанием для ошибочного утверждения о существовании налоговой ответственности [2, с. 185–189].

В основе этой псевдо-проблемы постсоветского пространства включение положений о юридической ответственности в налоговый закон и используемая терминология. В результате, применительно, например, к налоговому праву Белоруссии, утверждается, что законодательство предусматривает только один вид налоговой ответственности [3, с. 80].

При ближайшем рассмотрении, все, что связано с попытками утверждения существования налоговой ответственности, очень похоже на сражение героя известного романа с ветряными мельницами.

Вряд ли стоит в очередной раз повторять все доводы против налоговой ответственности.

Однако хотелось бы отметить, что применительно к России перенесение из Налогового кодекса РФ 1998 года[17] положений об ответственности в Кодекс РФ об административных правонарушениях 2001 года[18] позволит решить ряд вопросов.

Во-первых, такое решение автоматически предполагает отказ от категории «налоговая ответственность» (снятие псевдо-проблемы). Это решение будет соответствовать пониманию ответственности за нарушение налогового законодательства как судами, так и исследователями.

Во-вторых, в Кодексе РФ об административных правонарушениях уже есть положения об ответственности за нарушение налогового законодательства (ст. 15.3–15.9 и др.). Перенесение в него соответствующих положений из Налогового кодекса РФ позволит выстроить единую систему предписаний.

В-третьих, включение положений об ответственности за нарушение налогового законодательства в Кодекс РФ об административных правонарушениях не повлечет за собой негативных последствий для бюджета. Об этом свидетельствует опыт с Таможенного кодекса РФ 2003 года и данные статистики.

В-четвертых, включение положений об ответственности за нарушение налогового законодательства в Кодекс РФ об административных правонарушениях позволит напрямую распространять на них, в частности, действие нормы п. 2 ст. 3.1. В этом пункте предусмотрено, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Тем сам будет несколько «сглажена» формулировка

[14] Decizia Curtii Constitutionale din 6 noiembrie 2018 nr. 681 // Доступ через СПС «Legalis».

[15] Legea Romanei din 15 iulie 2005 № 241 pentru prevenirea si combaterea evaziunii fiscale // M.Of. № 672. 27.07.2005.

[16] Cod penal al Romaniei din 24 iulie 2009 // M.Of. № 510. 24.07.2009.

[17] Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года. Часть первая // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31.

[18] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года // Российская газета. 2001. № 256.

ISSN 2542-1514 (Print)

абз. 1 ст. 2 Налогового кодекса РФ о том, что законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения, которая иногда неверно трактуется должностными лицами налоговых органов.

*Виды нарушений и меры ответственности.* Исходя из принятой модели регламентации, виды нарушений и меры ответственности определены в разных кодексах.

Положения о видах нарушений налогового законодательства и мерах ответственности за них сконцентрированы в гл. XL Налогового кодекса Грузии.

Налоговыми санкциями в п. 2 ст. 270 Налогового кодекса Грузии названы предупреждение, пени, (денежный) штраф, безвозмездное изъятие товаров и/или транспортных средств.

Состав этих санкций изменялся. Так, нормой п. 4 ст. 1 Закона 2011 года (март) № 4470 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Грузии»[19] в п. 2 ст. 270 Налогового кодекса Грузии была добавлена такая санкция, как обучение налоговому законодательству. По имеющейся информации она ни разу не использовалась. Нормой п. 35 ст. 1 Закона 2011 года (ноябрь) № 5202 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Грузии»[20] из п. 2 ст. 270 Налогового кодекса Грузии эта санкция была исключена.

Грузинские исследователи отмечают то, что действующим законодательством предусмотрены нестандартные формы санкций вместе с финансовыми санкциями в качестве мер ответственности за нарушение Налогового кодекса Грузии. Эти санкции, за исключением предупреждения, применяются за нарушение требований законодательства лицами, ответственными за выполнение норм, регулирующих таможенно-правовые отношения, и они не используются для классических налоговых правонарушений [4, с. 50, 54–55].

В Налоговом кодексе РФ налоговым санкциям посвящена ст. 114. Из п. 2 этой статьи следует, что они устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, предусмотренных гл. 16 и 18.

На современном этапе регулирования налоговых санкций в Румынии единственной формой ответственности за налоговое нарушение по нормам Кодекса налоговой процедуры Румынии 2015 года является штраф. Относящиеся положения кодекса (п. 2 ст. 336 и ст. 337) достаточно детализированы и предусматривают ответственность за неисполнение обязанности по предоставлению налоговой отчетности, а также соответствующих подтверждающих документов, несвоевременное исполнение обязанностей по декларированию налогооблагаемых доходов, электронному хранению данных, трансфертному ценообразованию, неисполнение обязанности плательщика налога по удержанию налога у источника, неисполнение обязанности по предоставлению информации налоговым органам со стороны контрагентов налогоплательщика и финансовых организаций и др.

История становления норм об ответственности налогоплательщиков на территории Румынии знает примеры закрепления коллективной ответственности группы лиц, а не отдельного налогоплательщика [5, с. 16].

В отличие от Кодекса налоговой процедуры Румынии, Налоговый кодекс Молдовы 1997 года[21] не предусматривает такой детализации в отношении сумм денежных взысканий и видов нарушений законодательства. Согласно п. 3 ст. 231 все нарушения делятся на два вида: значительные и незначительные. Под незначительными нарушениями понимаются суммы налоговой задолженности, размер которой не превышает 100 молдавских лей (в отношении физических лиц) и 1000 молдавских лей (в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

Применение предупреждения за налоговое нарушение разрешено п. 2 ст. 235 Налогового кодекса Молдовы 1997 года. В Приднестровье такое применение принуждения не закреплено на уровне налогового законодательства, а санкционировано нормой ст. 2.16.1. Кодекса об административных правонарушениях. Указанный пример свидетельствуют о значительных отличиях в регулировании налоговых вопросов в приднестровском регионе и на остальной территории Молдовы.

Пеня в качестве налоговой санкции названа ст. 112 Налогового кодекса Узбекистана 2007 года[22].

[19] Закон Грузии от 22 марта 2011 года № 4470. URL: https://www.matsne.gov.ge (дата обращения: 17.06.2020).

[20] Закон Грузии от 8 ноября 2011 года № 5202. URL: https://www.matsne.gov.ge (дата обращения: 17.06.2020).

[21] Codul fiscal al Republicii Moldova din 24 aprilie 1997 // M.Of. № ed.spec. 25.03.2005.

[22] Налоговый кодекс Республики Узбекистан от 25 декабря 2007 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. № 52 (II).

ISSN 2542-1514 (Online)

В налоговом законодательстве других государств постсоветского пространства, в том числе России, предупреждение и пеня не считаются налоговыми санкциями.

Пеня является одним из способов обеспечения исполнения обязанности по уплате налоговых платежей, в том числе по п. 1 ст. 72 Налогового кодекса РФ. Такой статус пени соответствует доктринальному выводу советского периода, согласно которому неустойку неверно уподоблять мерам уголовного наказания или административного взыскания [6, с. 116].

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 года[23] изначально не содержал положений об ответственности за нарушение налогового законодательства. Указом Президиума Верховного совета РСФСР 1986 года[24] в него была введена ст. 156.1, предусматривавшая ответственность за уклонение от подачи декларации о доходах.

Кодекс Грузии об административных правонарушениях датирован 1984 годом.

Сегодня в нем предусмотрена ответственность за неисполнение требований налоговых органов и их должностных лиц (ст. 164.4), несоблюдение требований по открытию счетов (ст. 165), уклонение от уплаты налогов при недропользовании (ст. 165.2), нарушение правил налоговой отчетности (ст. 165.10) и т. п.

Нормы об ответственности за нарушение налогового законодательства содержатся в разд. XV Кодекса об административных правонарушениях Молдовы 2008 года[25]. В частности, предусмотрена административная ответственность за уклонение от уплаты налогов (ст. 301), а также за нарушение порядка предоставления налоговой отчетности (ст. 3011). Наибольшая детализация прослеживается в отношении административных нарушений норм таможенного законодательства (ст. 287, 2871, 2872, 2873).

В Кодексе об административных правонарушениях Приднестровья 2002 года положения об ответственности закреплены в гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг». Предусмотрена ответственность за осуществление деятельности без постановки на учет в налоговом органе, за нарушение срока предоставления в налоговый орган сведений об открытии о закрытии банковских и иных счетов, а также за нарушение сроков и порядка предоставления налоговой отчетности. Дополнительно закреплена ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов за нарушения в сфере таможенного и налогового законодательств (ст. 2.9.).

В Румынии все санкции за административные правонарушения делятся на два вида: основные и вспомогательные. Возможность применения предупреждения и выполения работ в пользу общества в качестве основных санкций обозначена в п. 2 ст. 5 Закона «О режиме подлежащим применению к административным правонарушениям».

В Кодексе РФ об административных правонарушениях 2001 года положения об ответственности за нарушения налогового законодательства включены в гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг».

Нарушению сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам) в этом кодексе посвящена ст. 15.5.

В ст. 244 Уголовного кодекса Молдовы 2002 года[26] определена ответственность за уклонение от уплаты налогов физическими и юридическими лицами. Аналогичные положения содержатся в ст. 3–9 упомянутого Закона Румынии «О предотвращении и пресечении уклонения от уплаты налогов».

Уголовный кодекс Приднестровья содержит нормы об ответственности за налоговые преступления в форме уклонения от уплаты налога или страхового взноса в государственные внебюджетные фонды, сокрытия денежных средств либо имущества за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов (ст. 195, 196, 196-1).

В ст. 19 Закона СССР 1958 года «Об уголовной ответственности за государственные преступления»[27] была определена ответственность за уклонение в военное время от выполнения повинностей или уплаты налогов.

[23] Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 26 июня 1984 года // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27, ст. 909 (утратил силу).

[24] Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 мая 1986 года № 3356-XI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1986. № 23, ст. 638 (утратил силу).

[25] Cod contraventional al Republicii Moldova din 24 octombrie 2008 // M.Of. № 3–6. 16.01.2009.

[26] Cod penal al Republicii Moldova din 18 aprilie 2002 // M.Of. № 72–74. 14.04.2009.

[27] Закон СССР от 25 декабря 1958 года «Об уголовной ответственности за государственные преступления» (ред. от 15 декабря 1983 года) // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 547 (утратил силу).

ISSN 2542-1514 (Print)

Эта норма была повторена в уголовных кодексах республик. В Уголовный кодекс РСФСР 1962 года[28] она была включена в ст. 82. По всей видимости, аналогичная статья была и в Уголовном кодексе Грузинской ССР 1960 года[29].

Позднее в уголовных кодексах появилось еще одна налоговая статья. Так, в 1986 году названным выше Указом Президиума Верховного совета РСФСР Уголовный кодекс был дополнен ст. 162.1 об уклонении от подачи декларации о доходах.

Ограниченное внимание в уголовном законе к налогообложению отражало политические и экономические концепции социалистического развития страны. Предполагалось, что в условиях развитого социализма отсутствуют какие-либо криминологические предпосылки для существования налоговой преступности [7, с. 15].

Сегодня ответственность за уклонение в военное время от выполнения повинностей или уплаты налогов определена в ст. 359 Уголовного кодекса Грузии.

В связи с налогообложением Уголовным кодексом Грузии установлена также ответственность за незаконную регистрацию сделок (ст. 191), нарушение правил учета (ст. 204.1), производство, продажу и использование поддельных кредитных и расчетных карт (ст. 210), уклонение от уплаты налогов (ст. 218).

В Уголовном кодексе РФ 1996 года[30] нет положений об ответственности за уклонение в военное время от выполнения повинностей или уплаты налогов.

В этом кодексе раздельно регламентирована ответственность за уклонение от уплаты налогов физических и юридических лиц (ст. 198 и 199, соответственно). Есть также предписания о последствиях уклонения от уплаты таможенных платежей (ст. 194), неисполнения обязанностей налогового агента (ст. 199.1) и сокрытия денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов, сборов, страховых взносов (ст. 199.2).

Содержание названных нормативных актов показывает, что в отдельных случаях в существовавшие формы были добавлены новые узаконения. Объяснить наличие старых норм можно тем, что с белого листа трудно сочинить текст такого важного документа, как например, уголовный закон.

Хотя во всех начинаниях и слышны нотки интернационала – «мы наш, мы новый мир построим», но на практике последнее слово просто меняется на термин «скопируем». Несмотря ни на какие заявления политиков, адресованные митингующим или избирателям, одномоментно отказаться от правового наследия невозможно. Можно изобразить отказ.

Такой вывод складывается не только в отношении бывших советских республик и территорий, но и в отношении Румынии как правопреемника Социалистической Республики Румыния. Исследователи указывают на то, что отдельные положения государственных актов социалистических времен были инкорпорированы в таможенное законодательство Румынии [8, с. 283].

Приведенные выше положения адресованы налогоплательщикам и налоговым агентам. Можно выделить также ответственность налоговых органов и их должностных лиц.

Проблема нарушения налогового законодательства субъектами власти вероятно не менее стара, чем собственно уклонение от уплаты налогов. Эта проблема нашла отражение и в некоторых документах. Есть, например, описание жалобы, датированной первой половиной XVIII века, жителей селения Лило на незаконное взимание с них двух податей [9, с. 188].

Следует отметить, что нарушение налогового законодательства уполномоченными органами возникает и в отношении вопросов процедурного характера. Вопрос был освещен в работах исследователей Румынии [10, с. 318–320]. Ученые подчеркивали, что в XVII-XVIII веках принудительное исполнение налоговой обязанности осуществлялось государственными служащими без каких либо законодательных ограничений [11, с. 46–47]. Впоследствии, необходимость ограничения полномочий государственных органов послужила основанием для принятия основного источника административного права Румынии – Органических регламентов XIX века [12, с. 112].

Вопрос ответственности государственных служащих становился предметом исследований и на

[28] Уголовный кодекс РСФСР с изм. от 25 июля 1962 года // Ведомости ВС РСФСР. 1962. № 29, ст. 449 (утратил силу).
[29] Уголовный кодекс Грузинской ССР от 30 декабря 1960 года // Ведомости ВС Грузинской ССР. 1961. № 1, ст. 10 (утратил силу).
[30] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

ISSN 2542-1514 (Online)

территории Молдовы. В результате массового бегства налогоплательщиков в начале XVIII века, Константин Маврокордато первым ввел нормы об ответственности государственных служащих в налоговой сфере [13, с. 76].

В работах классиков правовой науки встречаются, как правило, лишь упоминания проблемы соблюдения требований налогового законодательства, но были и исключения [14, с. 339]. Одно из них представлено известным в академических кругах очерком науки финансового права [15, с. 59, 195–207].

В Советский период при характеристике финансового права обязательно указывалось на ответственность должностных лиц [16, с. 9; 17, p. 581]. В налоговом законодательстве не было четких указаний на этот счет.

Так, в ст. 2 Закона СССР 1990 года «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций» [31] было лишь провозглашено, что суммы налогов и другие обязательные платежи, неправильно взысканные государственными налоговыми инспекциями, подлежат возврату, а ущерб, причиненный неправомерными действиями их должностных лиц, – возмещению в порядке, установленном законодательством СССР и союзных республик, за счет средств соответствующих бюджетов.

Разработчики налоговых кодексов бывших советских республик последовали, в прямом и переносном смысле, этому шаблону.

Об ответственности должностных лиц говорится в нескольких статьях Налогового кодекса Грузии. В п. 3 ст. 39 установлено, что утрата сотрудниками налоговых органов документов, содержащих налоговую тайну, или разглашение такой информации влечет ответственность по законодательству Грузии. Аналогичная отсылка включена в п. 3 ст. 41 в случае нарушения прав и законных интересов налогоплательщика.

Однако в ст. 165.1 Кодекса Грузии об административных правонарушениях предусмотрена ответственность налоговых органов за неправильное взыскание налогов.

Кодекс Молдовы об административных правонарушениях предусматривает ответственность руководящего лица органа, уполномоченного в сфере налогового администрирования за несвоевременное возмещение налога на добавленную стоимость (ст. 311), за разглашение налоговой тайны (ст. 107), а также за нарушение законных интересов, прав и обязанностей налогоплательщика или другого участника налоговых правоотношений (ст. 297). По сравнению с Грузией, законодательство Молдовы предусматривает большее количество оснований для привлечения налоговых органов к ответственности за административные правонарушения.

В ст. 35 Налогового кодекса РФ два указания. В п. 1 определено, что налоговые и таможенные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов, плательщикам страховых взносов и налоговым агентам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправомерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей. В п. 3 закреплено, что за неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов, указанных в п. 1, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях нет аналога ст. 165.1 Кодекса Грузии об административных правонарушениях.

В публикациях можно встретить указание о том, что в начале XXI века руководители налоговых органов Грузии высшего и среднего ранга, исходя из плана исполнения, оказывали давление на налогоплательщиков, чтобы они заплатили больше, чем было их налоговое обязательство [18, с. 362]. Перечень таких примеров, по всей видимости, можно продолжить.

Проблема нарушения налогового законодательства налоговыми органами и их должностными лицами известна и России. Несмотря на это, в ст. 35 Налогового кодекса РФ лишь воспроизводится в уточненной редакции положение ст. 2 Закона СССР «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций».

Можно, конечно, утверждать, что вопросы ответственности публичных лиц имеют вполне достаточную регламентацию на уровне административного и уголовного права, но, наверное, все же нужны прямые указания, как в случае, например, с нормой ст. 165.1 Кодекса Грузии об административных правонарушениях.

[31] Закон СССР от 21 мая 1990 года № 1492-1 «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 22, ст. 394 (утратил силу).

ISSN 2542-1514 (Print)

Опыт Молдовы и Румынии показывает, что вопросы ответственности государственных служащих имеют конституционное значение (п. 1 ст. 52 Конституции Румынии 1991 года (с изм. 2003 года) и п. 1 ст. 53 Конституции Республики Молдова 1994 года[32]). Конституционные нормы закрепляют право каждого на возмещение ущерба, причиненного действием или бездействием государственного служащего. В румынской доктрине налогового права немалое внимание уделяется вопросам нарушения законодательства уполномоченными органами [10, с. 318–320; 12, с. 612–619]. Действующие правила предусматривают четыре вида ответственности должностных лиц налоговых органов: гражданская, уголовная, административная и дисциплинарная. В частности, гражданская ответственность государственного служащего, наступившая в результате виновного причинения ущерба имуществу государственного органа или предъявления таким государственным органом встречного требования к должностному лицу в связи с выплатой компенсации третьим лицам на основании окончательного судебного решения, является наиболее эффективным инструментом регулирования поведения конкретного государственного служащего.

Нормы об ответственности должностных лиц содержатся в Уголовном кодексе Румынии. Разглашение налоговой тайны влечет ответственность по ст. 304 Уголовного кодекса Румынии в отношении разглашения непубличных сведений или информации, составляющую профессиональную тайну. При этом потерпевшему от такого разглашения лицу предоставляется право возмещения убытков как в отношении налогового органа, так и в отношении самого должностного лица [19, с. 94].

Меры административной ответственности содержатся в административных законах специального характера.

Согласно ст. 7 Налогового кодекса Румынии 2015 года, уполномоченный орган уведомляет налогоплательщика об его правах и обязанностях, а также предоставляет разъяснения по вопросам применения законодательства. Нормы о дисциплинарной ответственности за нарушение положений Налогового кодекса содержатся на подзаконном уровне, например, в Кодексе этики государственного служащего налоговой администрации (утвержден приказом Министерства публичных финансов № 137/2004[33]). Предусмотрено, что ответы на запросы налогоплательщиков должны быть сформулированы в доступной форме и носить исчерпывающий характер с тем, чтобы минимизировать необходимость обращения к дополнительной специализированной помощи (раздел III Кодекса). Документ является обязательным для должностных лиц налоговых органов. Несоблюдение указанных требований влечет наложение мер дисциплинарной ответственности (раздел V).

В некоторых исследованиях отмечено, что процесс непосредственного взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков определяется ожиданиями последних (в форме корректного и уважительного отношения со стороны должностных лиц [20, с. 93–107]. В этой связи следует отметить ответственность налоговых органов за формирование налоговой культуры в целом. Привлечение налогоплательщиков к обсуждению действующих налоговых правил и способов их улучшения, а также использование образовательных программ, телевизионных и электронных средств связи способствует улучшению взаимодействия с налогоплательщиками. Исследования показывают, что налогоплательщики, которым были предоставлены качественные услуги со стороны администрации, в большей степени склоны своевременно и полно исполнять свои налоговые обязанности [21, с. 16].

**3. Разрешение споров**

Национальный порядок разрешения споров затрагивает вопросы обжалования решений (актов, действий и бездействий) налоговых органов. Однако предмет спора может также затрагивать положения международных договоров, что препятствует его разрешению по национальным правилам одной из договаривающихся сторон.

Такие международные договоры включают соглашения об избежание двойного налогообложения, однако ими не ограничиваются. Споры по вопросам налогообложения могут возникать из торговых соглашений, а также соглашений по вопросам защиты прав человека.

Следовательно, вопросы разрешения споров могут быть урегулированы национальными и международными нормами, т. е. можно выделить два правопорядка: национальный и международный.

[32] Constitutia Republicii Moldova din 29 iulie 1994 // M.Of. № 1. 12.08.1994.

[33] Ordinul Ministerului finantelor publice al Romaniei din 19 ianuarie 2004 № 137 pentru aprobarea Codului etic al funcționarului public din administrația fiscală, care își desfășoară activitatea în domeniul asistenței contribuabililor // M.Of. № 66. 27.01.2004.

ISSN 2542-1514 (Online)

*Национальный порядок разрешения споров.* Причиной возникновения споров, возникающих из налоговых отношений, может быть, например, привлечение к юридической ответственности. Вопрос их разрешения, также является достаточно многогранным. Вместе с тем, в нем можно выделить показательную дихотомию, а именно:

– обязательность досудебного урегулирования;

– подведомственность.

*Обязательность досудебного урегулирования.* Как известно, налоговые споры могут быть разрешены в административном и судебном порядке.

Досудебный порядок урегулирования споров был сформирован давно. Указания о рассмотрении жалоб можно найти в законодательстве царской России, в частности, в ст. 380 Устава о прямых налогах (ред. 1903 г.)[34]. Вопрос обязательности досудебного урегулирования требует дополнительной проработки.

В налоговом законодательстве Советского союза возможность обращения в суд обычно не упоминалась, но есть примеры, свидетельствующие о праве выбора. Так, в ст. 33 Закона 1990 года «О подоходном налоге с граждан СССР»[35], иностранных граждан и лиц без гражданства» предусмотрено, что решения по жалобам могут быть обжалованы в месячный срок в вышестоящий налоговый орган или народный суд.

В настоящее время право налогоплательщика по своему выбору обратиться в вышестоящий налоговый орган или в суд закреплено в п. 1 ст. 86 Налогового кодекса Белоруссии[36], п. 3 ст. 81 Налогового кодекса Таджикистана 2012 года[37] и п. 1 ст. 86 Налогового кодекса Туркмении 2005 года[38].

В Налоговом кодексе Грузии разрешению споров посвящен разд. XIV.

В п. 1 ст. 296 определено, что налоговые споры могут быть разрешены в системе Министерства финансов и в суде. В п. 2 той же статьи оговаривается, что апеллянт может обратиться в суд на любой стадии налогового спора в Министерстве финансов. Согласно ст. 301 апелляция не подлежит рассмотрению органом разрешения спора, если апеллянт обратился в суд в отношении того же предмета спора.

Совокупность этих и других положений позволяет прийти к выводу, что в Грузии досудебное урегулирование споров не является обязательным.

С одной стороны, исследователи отмечают, что рассмотрение налоговых споров в системе Министерства финансов производится в ограниченные сроки и имеет такие преимущества, как отсутствие необходимости уплаты каких-либо комиссий; отрицательный результат позволяет лучше узнать доводы налогового органа и подготовиться к защите своей позиции в суде [22, с. 668–669].

С другой стороны, признается, что несудебные механизмы налоговых споров зачастую не в состоянии обеспечить полноценную защиту прав налогоплательщиков. Поэтому важно перемещение споров за пределы исполнительной ветви власти, а именно – в судебные органы [23, с. 88]. С этим трудно не согласиться.

В Налоговом кодексе РФ разрешению споров посвящена гл. 19.

В п. 2 ст. 138 закреплено, что акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера Федеральной налоговой службы, действий или бездействия ее должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом.

Эта норма указывает на обязательный досудебный порядок урегулирования споров.

Как показала юридическая практика, этот порядок, во всяком случае, в отношении решений, вынесенных по итогам выездных налоговых проверок, выполняет пока в России функцию лишь затягивания по времени момента признания недействительным ненормативного акта налогового органа судом (конечно, с учетом результата разбирательства).

[34] Устав о прямых налогах 1893 года (в ред. 1903 года) // Собрание законодательства Российской империи. 1903. Т.V. С. 144.

[35] Закон СССР от 23 апреля 1990 № 1443-I «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19, ст. 320 (утратил силу).

[36] Налоговый кодекс Республики Беларусь от 19 декабря 2002 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 85, ст. 2/977.

[37] Налоговый кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2004 года // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 12, ст. 688, 689.

[38] Налоговый кодекс Туркменистана от 25 октября 2005 года // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2005. № 3–4, ст. 37.

ISSN 2542-1514 (Print)

Румыния сталкивается со схожей ситуацией. Согласно п. 1 ст. 7 Закона 2004 года № 554/2004 «Об административном споре»[39], досудебный (административный) порядок обжалования административного решения является обязательным.

В России, например, действует иной подход. Кодекс административного судопроизводства 2015 года регулирует порядок обжалования нормативных актов или актов, обладающих нормативными свойствами (п. 2 ст. 1). Порядок обжалования ненормативных актов определяется гражданско-процессуальными и арбитражно-процессуальными нормами.

Вопрос определения правовой природы административного порядка обжалования является сложным. Согласно упомянутому Закону Румынии 2004 года, частные лица вправе обжаловать административные и административно-юрисдикционные акты уполномоченных органов (п. 1 ст. 2). В случае административно-юрисдикционных актов решение подлежит обжалованию непосредственно в судебном порядке (п. 2 ст. 6). При этом Закон не содержит критериев разграничения административных актов от административно-юрисдикционных.

Следует отметить, что судебная практика также не позволяет выявить такие критерии. Ввиду того, что согласно п. 4 ст. 21 Конституции Румынии обжалование административно-юрисдикционного решения является бесплатным и факультативным, Конституционный суд Румынии рассмотрел ряд дел в этой связи. В некоторых спорах суд квалифицировал административное обжалование по налоговым делам как административную процедуру (решения 2000 года (октябрь) № 208[40], 2003 года (ноябрь) № 411[41] и 2004 года (апрель) № 176[42]), а в других – как административно-юрисдикционную (решения № 409/2004[43], а также № 478/2004[44]).

В отношении указанной проблемы румынские авторы выделяют ряд критериев для целей определения юридической природы процедуры административного обжалования [24, с. 52; 25, с. 18; 26, с. 34; 27, с. 613]. Применение таких критериев позволяет говорить об обязательном характере административной процедуры по налоговым делам. Включение критериев в указанный Закон 2004 года позволило бы устранить неопределенность в понимании юридической природы процедуры обжалования.

Право обжалования предоставляется в отношении двух групп решений: административных и приравненных к ним актов. Ко второй группе относится бездействие административных органов, в частности, несвоевременное вынесение решения или необоснованный отказ в вынесении решения. Предметом такого обжалования служат нормативные и ненормативные акты. Правило аналогичного содержания закреплено в ст. 11–13 Административного кодекса Молдовы 2018 года[45].

Характерной особенностью регулирования на территории Румынии является то, что законодатель закрепил право обжалования ненормативных актов административных органов в пользу широкого круга лиц, а именно, лиц, которым обжалуемый акт не адресован напрямую (п. 1 ст. 1 Закона Румынии «Об административном споре»). Такой подход свидетельствует о том, что ненормативный акт может обладать нормативными свойствами, т. е. затрагивать законные интересы и права группы лиц. Гарантией соблюдения такого права является более длительный срок для обжалования решений (6 месяцев), вынесенных в пользу другого лица, по сравнению с общим сроком в 30 дней. Срок начинает течь с момента, когда лицо узнало о нарушении своих прав. В решении 2007 года № 797/2007[46] Конституционный суд Румынии указал, что любое ограничение прав третьих лиц на обжалование решения, которое вынесено в пользу другого лица, является неконституционным. Другими словами, норма о более длительном сроке для обжалования решения третьими лица нарушает п. 2 ст. 21 Конституции Румынии о том, что право свободного доступа к правосудию принадлежит каждому и не может быть ограничено законодательством.

Компетенция налогового органа по разрешению спора зависит от разграничения компетенций по вертикали, т.е. между центральными и территориальными налоговыми органами. В Румынии наибольшими полномочиями обладают территори-

[39] Legea contenciosului administrativ din 2 decembrie 2004 № 554 // M.Of. № 1154. 07.12.2004.

[40] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 25 octombrie 2000 № 208/2000 // Доступ через СПС «Legalis».

[41] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 4 noiembrie 2003 nr. 411/2003 // Доступ через СПС «Legalis».

[42] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 20 aprilie 2004 nr. 176/2004 // Доступ через СПС «Legalis».

[43] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 16 noiembrie 2004 nr. 409/2004 // M.Of. № 1063. 16.11.2004.

[44] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 20 ianuarie 2004 nr. 478/2004 // M.Of. № 69. 20.01.2005.

[45] Codul administrativ al Republicii Moldova din 19 iulie 2018 // M.Of. № 309-320. 17.08.2018.

[46] Decizia Curtii Constitutionale a Romaniei din 27 septembrie 2007 № 797/2007 // M. Of. № 707. 19.10.2007.

альные подразделения, ввиду приближенности к налогоплательщику. При этом вопрос разграничения таких полномочий по вертикали является проблемой румынского регулирования.

По смыслу положений Кодекса налоговой процедуры Румынии, компетенцию налоговых органов можно разделить на общую, материальную и территориальную, а также специальную (ст. 29–45) [33, с. 94]. Положения кодекса дополняются нормами Гражданско-процессуального кодекса (п. 2 ст. 3). Под общей компетенцией налоговых органов понимается разграничение компетенции с другими уполномоченными в сфере налогового администрирования органами (например, специализированными учреждениями местного самоуправления, уполномоченными в сфере взимания местных налогов и сборов). Материальная компетенция уполномоченных органов означает иерархическое разграничение полномочий по вертикали [29, с. 401]. Под территориальной компетенцией следует понимать право налогового органа осуществлять администрирование обязанностей налогоплательщиков, домицилий которых находится на подконтрольной органу территории. В случае коллизии компетенций предусмотрены правила о специальной компетенции налоговых органов.

В этой связи румынские правоведы указывают на недостатки юридической техники в части отсутствия нормативного определения термина «компетенция» и смешения различных видов компетенций в тексте Кодекса налоговой процедуры [30, с. 64–65; 31, с. 186–189]. В доктрине высказывается мнение, что, даже в отсутствие прямых указаний в кодексе по этому поводу, нарушений правил компетенции влечет ничтожность принятого с таким нарушением административного акта [19, с. 115].

В отличие от Румынии, разграничение компетенций между налоговыми органами по вертикали в Молдове характеризуется централизацией полномочий. В 2017 году был учрежден Совет по разрешению споров в рамках Государственной налоговой службы Молдовы[47]. По новым правилам решения налоговых органов по задолженностям, размер которых превышает законодательно установленные пороги, могут быть обжалованы только в Совет по разрешению споров, а не в компетентное подразделение ГНС. В ином случае жалоба рассматривается по общим правилам процедуры (ст. 267–274 НК Молдовы).

*Подведомственность.* У Грузии есть собственная богатая история судебной организации [32, с. 5]; известно, например, что в Иберии (III в. до н. э. – 537 г.) второе (после царя) лицо являлось «верховным судьей и полководцем» [33, с. 67]. При этом констатируется, что судебная практика считалась источником права [34, с. 30].

Исторически для отдельных регионов Грузии (Сванетии, Осетии) было характерно разбирательство дел гражданских и уголовных назначаемыми сторонами посредниками. Их приговор считался окончательным. Упразднение этого института началось с установлением русского владычества [35, с. 285–288].

После присоединения Грузии к России судопроизводство оценивалось отрицательно: непонятный язык, сложность разбирательства, продолжительные сроки. Несмотря на некоторые последующие изменения недовольство населения оставалось [36, с. 31, 78–79].

В советские годы была заложена система, по которой налоговые споры разрешались судами и государственными арбитражами. Указания на этот счет содержались в налоговом законодательстве: споры по налогам и неналоговым платежам, взыскиваемым в государственный бюджет в соответствии с Положением о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей (утв. Постановлением Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров 1932 года № 48 и № 1402[48]), были отнесены к ведению органов государственного арбитража ст. 9 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами (утв. Постановлением Совета министров 1980 года № 440[49]).

В последующем отнесение налоговых споров к ведению арбитражных судов и дуализм (правового режима для физических и юридических лиц) нашел

[47] Ordinul Serviciului fiscal de stat al Republicii Moldova din 14 iunie 2018 № 327 // M.Of. № 246–254. 06.07.2018.

[48] Постановление ЦИК СССР и СНК СССР № 48 и № 1402 от 17 сентября 1932 года «Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей» // Собрание законов СССР. 1932. № 69, ст. 410-б (утратил силу).

[49] Постановление Совета министров СССР от 5 июня 1980 года № 440 «Об утверждении Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами и Положения о Государственном арбитраже при Совете министров СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1980. № 16–17, ст. 104 (утратил силу).

ISSN 2542-1514 (Print)

отражение в праве отдельных постсоветских государств и территорий. Тем не менее, такая модель регулирования не характерна для Молдовы, поскольку только суды общей юрисдикции рассматривают налоговые споры.

В п. 1 ст. 146 Налогового кодекса Грузии 2004 года было предусмотрено разрешение споров через рассмотрение в системе Министерства финансов, в арбитраже и в суде. Урегулированию споров в арбитраже была посвящена гл. 21 ч. VIII кодекса.

Предоставленное налогоплательщику право выбора арбитража или суда оценивалась грузинскими специалистами положительно [37, с. 66]. Позднее возможность передачи налогового спора в арбитраж была признана ошибкой правительства [38, с. 56, 75–76]. В результате, в действующем Налоговом кодексе Грузии арбитраж не фигурирует.

Налоговые споры рассматривают общие суды Грузии, действующие на основании одноименного органического закона. Система общих судов не допускает существование отдельно административного суда как такового, но, исследователи считают, что, тем не менее, существует «административный суд», который руководствуется Административно-процессуальным кодексом Грузии 1999 года[50], основанном на других принципах судопроизводства и функционирует как органическая часть единой судебной системы в виде отдельных палат и коллегий в гражданских, апелляционных и кассационных инстанциях [39, с. 107].

В первой инстанции административные дела находятся в ведении районных (городских) судов, за исключением дел, подсудных по ст. 6 Административно-процессуального кодекса судьям-магистратам.

В п. 2 ст. 1 Административно-процессуального кодекса Грузии оговаривается, что если в нем не установлено иное, в административном судопроизводстве применяются положения Гражданского процессуального кодекса Грузии 1997 года.

Схожее положение о применении правил гражданского судопроизводства в административных спорах (включая досудебное (административное) обжалование) содержатся в п. 1 ст. 28 Закона Румынии 2004 года.

Как и в Грузии, налоговые споры в Молдове и Румынии рассматриваются судами общей юрисдикции. Вопреки тому, что судебная практика не является источником права, практика высших судебных инстанций оказывает определяющее влияние на порядок толкования налоговых норм. Институт судебного разрешения налоговых споров становился предметом исследований в Румынии еще в начале XX века [40, с. 2]. Современные труды по вопросам налогового спора [41] активно критикуются, ввиду отсутствия комплексного анализа рассматриваемого института в перспективе развития и во взаимосвязи с другими институтами налогового права. Изучение судебного порядка обжалования по налоговым вопросам в Молдове сводится к обозначению спорных правовых вопросов, возникающих на практике [42, с. 697], а также к краткому упоминанию в трудах по административному праву [43, с. 120].

Следует обозначить, что в XIX веке в Румынии действовали специализированные административные суды во главе с Государственным советом, уполномоченные рассматривать, в том числе, налоговые дела.

Административно-налоговые трибуналы Румынии разрешают налоговые споры в первой инстанции. Такие трибуналы обладают компетенцией в том случае, если сумма задолженности не превышает 3 миллиона румынских лей или обжалуемый акт вынесен на местном уровне. Если подлежащий обжалованию акт вынесен на уровне региона Румынии, спор рассматривается соответствующим административным подразделением в трибунале общей юрисдикции. Помимо этого, действуют апелляционные суды общей юрисдикции и Высший суд кассации и юстиции Румынии, для Молдовы характерна аналогичная система судов общей юрисдикции во главе с Верховным судом юстиции.

В ст. 142 Налогового кодекса РФ определено, что жалобы (исковые заявления) на акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц, поданные в суд, рассматриваются и разрешаются в порядке гражданского процессуального или арбитражного процессуального законодательства.

Арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды и арбитражные суды субъектов Российской Федерации рассматривают налоговые споры с участием юридических лиц.

Рассмотрение экономических споров государственным арбитражем характерно и для Приднестровье. Однако, в отличие от России, не прослеживается дуализм в отношении правового режима для

[50] Административно-процессуальный кодекс Грузии от 23 июля 1999 года // Законодательный Вестник Грузии. 1999. № 39(46).

ISSN 2542-1514 (Online)

физических и юридических лиц. Согласно ст. 1 Конституционного закона «Об Арбитражном суде ПМР» 1996 г. № 24-КЗ[51], одноименный суд является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, предусмотренных законодательством. Арбитражный суд обладает компетенцией по рассмотрению споров с участием юридических и физических лиц, имеющих статус индивидуального предпринимателя, организаций без образования юридического лица и граждан, не обладающих статусом индивидуального предпринимателя, а также иностранных организаций (п. 2,5 ст. 21 Арбитражно-процессуального кодекса ПМР[52]). Рассмотрение дел происходит по правилам гражданского (искового) или административного судопроизводства (ст. 21-1, 21-2). Пересмотр решений Арбитражного суда происходит в кассационном порядке (гл. 20), в порядке надзора (гл. 22), а также по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 23).

Подобные аналоги рассмотрения налоговых споров в арбитраже (государственном или коммерческом), практически не известны. Одним из исключений являются ст. 19 Закона Абхазии 1994 года «О Государственной налоговой службе Республики Абхазия»[53], ст. 350 и 395 Таможенного кодекса Абхазии 2000 года[54], также предусматривающие обращение в арбитраж.

Концептуально, применительно к России, Абхазии и Приднестровью, вопрос заключается скорее в названии суда. Правда, это может сопровождаться двумя процессуальными законами: Гражданско-процессуальным кодексом РФ 2002 года[55] и Арбитражным процессуальным кодексом РФ 2002 года[56].

Как и в России, вопросы, связанные с налоговым законодательством и практикой его применения, могут быть переданы на рассмотрение Конституционного суда Грузии.

На сегодняшний день им уже сформирована достаточно обширная практика рассмотрения различных положений Закона Республики Грузия 1993 года «Об основах налоговой системы»[57] и налоговых кодексов на предмет их соответствия, в частности, нормам ст. 15 (о праве на жизнь), 20 (о неприкосновенности частной жизни), 21 (о защите права собственности), 35 (о праве на образование), 41 (о коммерческой тайне), 42 (о праве на обращение в суд) Конституции Грузии 1995 года[58] [44, с. 63, 216, 270, 478, 690].

В соответствии со ст. 1 и 4 Закона Молдовы от 1994 года № 317 «О Конституционном суде»[59], одноименный суд – единственный орган конституционной юрисдикции в Молдове и, среди прочего, осуществляет контроль конституционности законов, регламентов и постановлений Парламента, указов Президента, постановлений и распоряжений Правительства. Порядок осуществления деятельности Конституционного суда Молдовы регулируется Кодексом конституционной юрисдикции 1995 года[60].

Классический арбитраж, как средство разрешения налоговых споров полностью не исключен ни в Грузии, ни в России.

Налоговый кодекс Молдовы и Кодекс налоговой процедуры Румынии не содержат упоминаний об альтернативных способах разрешения споров.

На уровне общего закона по вопросам административного обжалования (п. 1 ст. 28 Закона Румынии «Об административном споре») закреплено, что подлежат применению положения гражданско-процессуального законодательства. В Гражданско-процессуальном кодексе Румынии 2010 года[61] можно найти упоминание на такие альтернативные способы разрешения споров как арбитраж и медиация.

[51] Конституционный закон ПМР от 5 декабря 1996 года № 24-КЗ «Об Арбитражном суде ПМР» // Собрание законодательства ПМР. № 96–4.

[52] Арбитражный процессуальный кодекс ПМР от 19 февраля 1998 года // Собрание законодательства ПМР. № 98–1.

[53] Закон Абхазии от 15 апреля 1994 года № 100-с «О Государственной налоговой службе Республики Абхазия» // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. 1995. № 3, ст. 140.

[54] Таможенного кодекса Абхазии от 28 декабря 2000 года // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. 2006. Том 25. С. 51.

[55] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года // Собрание законодательства Россицской Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

[56] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

[57] Закона Республики Грузия от 21 декабря 1993 года «Об основах налоговой системы». URL: https://www.matsne.gov.ge (дата обращения: 17.06.2020).

[58] Конституция Республики Грузия от 24 августа 1995 года // Ведомости Парламента Грузии. 1995. № 31–33, ст. 668.

[59] Legea Republicii Moldova din 13 decembrie 1994 № 317 privind Curtea Constitutionala // M. Of. № 08. 07.02.1995.

[60] Codul jurisdictiei constitutionale din 16 iunie 1995 // M.Of. № 53–54. 28.09.1995.

[61] Codul de procedura civila a Romaniei din 1 iulie 2010 // M.Of. № 247. 10.04.2015.

ISSN 2542-1514 (Print)

Административный кодекс Молдовы 2018 года не содержит положений об использовании альтернативных способов разрешения споров в рамках административных процедур. Закон Молдовы 2015 года № 137 «О медиации»[62] предусматривает возможность использования медиации в гражданско-правовых и уголовных спорах, а также в делах по вопросам административных правонарушений. Возможность использования медиации не ограничена указанными видами споров, т. е. применение такого инструмента возможно и в рамках налоговых дел. На это указывают и примеры административной практики. В 2010 году в шести регионах Молдовы был запущен пилотный проект в отношении внедрения альтернативных способах разрешения споров по налоговым делам [45, с. 4]. Следовательно, возможность использования альтернативных способов разрешения споров на национальном уровне теоретически возможна, однако такой вывод не закреплен примерами из административной или судебной практики.

Как и в случае с юридической ответственностью, в контексте разрешения споров интерес представляет еще один вопрос, иллюстрирующий значительную степень идентичности задействованного законодателями государств инструментария.

Подтвердить это утверждение можно на примере следующих положений:

– в п. 1 ст. 5 Закона Грузии 1998 года «О государственной пошлине»[63] предусмотрено, что от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в общих судах, освобождаются, в том числе налоговые органы – по всем делам; государственные финансово-кредитные и другие контролирующие органы как истцы или ответчики по искам о взыскании сборов, государственной пошлины и других обязательных налогов в бюджет и возврате сумм из бюджета, а также по делам особого производства;

– в п. 1(19) ст. 333.36 Налогового кодекса РФ определено, что от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством об административном судопроизводстве, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, освобождаются государственные органы, органы местного самоуправления, выступающие по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, в качестве истцов (административных истцов) или ответчиков (административных ответчиков).

Положения об освобождении от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации и арбитражными судами, вынесены в п. 1(1) ст. 337 Налогового кодекса РФ. Уполномоченные субъекты в соответствующем подпункте идентифицированы как прокуроры и иные органы, обращающиеся в Верховный Суд РФ и арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов.

При проведении анализа с использованием метода сопоставления, эти положения не требуют каких-либо комментариев, но надо указать на два аспекта.

Аспект первый. Очевидно, что содержание норм может совпадать независимо от того, речь идет о кодексе или о законе, и рассмотренные положения имеют историческое прошлое: в соответствии со ст. 879 Устава гражданского судопроизводства (изд. 1892 г.)[64] казенные управления освобождались от гербового сбора, платежа судебных и канцелярских пошлин, но были подчинены представлению судебных сборов на общем основании.

Аспект второй. С точки зрения практикующего юриста, несмотря на историческое прошлое, представляется, что освобождение налоговых органов от уплаты государственной пошлины ведет к нарушению баланса публичных и частных интересов. Если при инициировании процесса в защиту публичных доходов с подобным режимом можно согласиться, то в последующих инстанциях преференций быть не должно. Иное понимание, как показывает личный опыт, ведет к злоупотреблению должностными лицами налоговых органов своими полномочиями.

*Международный уровень разрешения споров.* Традиционно судебный пересмотр подпадал под исключительную компетенцию национальных судов. С конца Второй мировой войны суды все чаще стали решать конфликты на глобальной арене. По оценкам специалистов, дюжина трибуналов занимается сейчас спорами, начиная от вопросов окружающей среды и заканчивая уголовной деятельностью [46,

[62] Legea Republicii Moldova din 16 mai 2006 № 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator // M.Of. № 441. 22.05.2006.

[63] Закон Грузии от 29 апреля 1998 года № 1363 «О государственной пошлине» // Ведомости Парламента Грузии. 1998. № 19–20.

[64] Устав Гражданского Судопроизводства // Свод законов Российской Империи. Том XVI, часть 1.

с. 2]. Хотя есть значительные отличия их природы и сферы действия, многие из таких трибуналов наделены правом проверки соответствия национального законодательства стандартам, установленным международным договором.

На сегодняшний день не существует специального суда или трибунала, в ведении которого находились бы исключительно налоговые споры. Нет и значимых специальных процессуальных норм, адресованных налоговым отношениям с участием иностранных лиц либо осложненным иностранным элементом. Это ни в коей мере не умаляет значение судебного порядка международного уровня.

Примечательно, что если в национальном порядке урегулирования налоговых споров использование арбитража является исключением из общих правил, то в международный порядок данный институт вписывается достаточно органично.

Арбитражная оговорка предусмотрена п. 5 ст. 26 Соглашения между Правительством Грузии и Правительством Королевства Нидерланды об избежание двойного налогообложения и предотвращении налогового уклонения в отношении налогов на доход (Гаага, 2002 год) и п. 5 ст. 26 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Королевства Нидерландов об избежание двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество (Москва, 1996 год).

Для Грузии и России это пока единственные примеры включения арбитражной оговорки. В данном случае не имеет место копирование. Причем, не потому, что между оговорками есть отличия: в соглашении, заключенном Правительством РФ, не закреплен период в 2 года (в течение которого сложности или сомнения, возникающие из толкования или применения соглашения, не разрешены компетентными властями договаривающихся государств путем взаимной согласительной процедуры) и оговорено, что заявление может быть рассмотрено в арбитраже при согласии обоих компетентных властей.

Это еще один пример шаблонов норм другой договаривающейся стороны.

Вопрос заключается исключительно в практике властей Королевства Нидерланды, которые настаивают на наличии арбитражной оговорки. С другими государствами постсоветского пространства рассматриваемая оговорка включена в соглашения об устранении двойного налогообложения, заключенные Голландией с Молдовой и Узбекистаном [47, с. 65].

Арбитражные оговорки включены в некоторые другие двусторонние соглашения Молдовы и Румынии, в частности, в ст. 26 Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Итальянской Республики об избежание двойного налогообложения в отношении налогов на доход и капитал и предотвращении уклонения от уплаты налогов (Рим, 2002 год), а также ст. 26 Соглашения между Румынией и Мексиканскими Соединенными Штатами об избежание двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доход и капитал (Мехико, 2000 год).

Включение арбитражной оговорки в двусторонние соглашения способствует повышению эффективности взаимосогласительной процедуры между договаривающимися сторонами. В отсутствие такой оговорки компетентные органы договаривающихся сторон обязаны лишь приложить все усилия для разрешения спора, что не обеспечивает достижение конкретного результата.

Помимо налоговых соглашений, арбитражные оговорки также могут быть включены в торговые соглашения. Примером служит ст. 384 Соглашения об ассоциации между Европейским союзом, Евратомом и их членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой (Брюссель, 2014 год). Предусмотрено, что в случае, если стороны не достигли соглашения по итогам консультаций в отношении торговых или связанных с торговыми мерами, инициировавшая консультации сторона вправе потребовать формирование третейской группы. Далее, в ст. 385–406 закреплены детализированные правила в отношении формирования такого арбитража, вынесения решения третейской группы, добросовестного исполнения сторонами такого решения и последствий его неисполнения.

Фактически зеркальные положения предусмотрены в ст. 248–270 Соглашения об ассоциации между Европейским союзом, Евратомом и их членами, с одной стороны, и Грузией, с другой (Брюссель, 2014 год). Рассмотренный пример свидетельствует об использовании в рамках практики заключения торговых соглашений шаблонов норм другой договаривающейся стороны, как и в случае с двусторонними соглашениями.

Помимо арбитража, некоторые международные договоры предусматривают отдельный порядок разрешения споров, который может быть задействован и по налоговым вопросам. К таким договорам относятся, в частности, Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 год), а также Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (Марракеш, 1994 год). Грузия,

Молдова и Россия являются участниками указанных договоров.

Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод предусматривает право прямого доступа частных лиц к механизму разрешения споров. Порядок осуществления деятельности Европейского суда по правам человека урегулирован ст. 19–51 Конвенции.

Налоговые вопросы фигурируют лишь в тексте ст. 1 Протокола 1 к Европейской конвенции. Указано, что каждый имеет право на защиту своей собственности и никто не может быть лишен своего имущества произвольным образом, что однако не умаляет права государства в отношении обеспечения уплаты налогов. На первый взгляд указанное положение является единственной нормой Конвенции, затрагивающей налоговые вопросы. Однако, при ближайшем рассмотрении, выясняется, что это не так.

Статья 6 Конвенции, к примеру, предусматривает право на справедливое судебное разбирательство. По общему правилу сфера применения статьи 6 ограничена вопросами гражданско-правового и уголовного характера. При этом в отдельных случаях налоговые вопросы также подпадают под действие рассматриваемой нормы. Помимо ст. 6 Конвенции, правила ст. 7 (запрет дискриминации) и ст. 4 Протокола 7 (невозможность быть наказанным дважды за одно и то же деяние) также могут затрагивать вопросы налогообложения.

Грузия и Молдова имеют опыт разрешения споров по вопросам налоговых платежей в Европейском суде по правам человека (дела «Prigala c. Republique de Moldova»[65] и «Khoniakina v. Georgia»[66], соответственно).

Научный и практический интерес представляет вопрос применения положений Европейской конвенции по правам человека на территориях Приднестровья. В исследованиях ученых Молдовы подчеркивается, что, вопреки отсутствию фактического контроля над приднестровским регионом, государство несет положительную обязанность, вытекающую из статьи 1 Конвенции, по принятию всех возможных мер в соответствии с международным правом для целей обеспечения защиты прав частных лиц [48, с. 119–187]. Следовательно, государство должно приложить все усилия для обеспечения эффективной защиты прав, закрепленных в Конвенции, на всей своей территории. Другими словами, вопреки отсутствию контроля над всей своей территорией, государство все же обладает определенным, пусть и ограниченным инструментарием правовых средств для защиты прав частных лиц. Такой вывод применим и в рамках конфликта между Молдовой и ПМР. В случае обращения частного лица в Европейский суд по правам человека, действия соответствующего государства (в том числе, по налоговым вопросам) будут оцениваться с точки зрения приложения возможных (минимальных) усилий для обеспечения реализации норм Конвенции. Практики обращения приднестровских частных лиц за защитой своих прав в Европейский суд по правам человека пока нет.

Правовой основой механизма урегулирования споров ВТО является Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (Марракеш, 1994 год).

У Грузии пока нет опыта разрешения именно налоговых споров в рамках этого механизма[67]. В связи с неприменением антидемпинговых пошлин, в относящейся категории весьма распространенных в практике ВТО дел, Грузия будет выступать только в качестве заявителя или третьей стороны.

Молдова участвовала в ряде дел, рассмотренных Органом по разрешению споров ВТО. Одно из таких дел касается вопросов внутреннего налогообложения.

В 2011 году представители Молдовы инициировали проведение консультаций с Украиной по поводу налогообложения акцизами крепких спиртных напитков[68]. По заявлению молдавской стороны режим взимания акцизов являлся дискриминационным по отношению к молдавским товарам и противоречил нормам Всемирной торговой организации. В частности, изменения 2008 года к Закону Украины 1996 года № 178 «О ставках акцизного сбора на этиловый спирт и алкогольные напитки»[69] вводили положения, потенциально противоречащие ст. III Гене-

[65] Requête no. 36763/06. CEDH. 13.02.2018. URL: https://www.coe.int/fr/web/execution/archives-republic-of-moldova_backup#{%2232759912%22:[9]} (дата обращения: 17.06.2020).
[66] Application no. 17767/08. ECHR. 19.06.2012. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-111521%22]} (дата обращения: 17.06.2020).
[67] Georgia – Member information – WTO. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/georgia_e.htm (дата обращения: 17.06.2020).
[68] WT/DS423/4. 07.06.2011.
[69] Закон Украины от 7 мая 1996 года № 178/96-ВР «О ставках акцизного сбора на этиловый спирт и алкогольные напитки» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 28, ст. 131.

рального соглашения по тарифам, а, именно, более низкую ставку акцизов для товаров местного производства по сравнению с молдавскими товарами. В настоящее время по спору между Молдовой и Украиной учреждена третейская группа.

У России имеется несколько обращений в рамках механизма урегулирования споров ВТО. Есть опыт участия в налоговых спорах, в том числе, по вопросам акцизного налогообложения и тарифного регулирования («China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum»[70]; «Russia – Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products»[71], соответственно).

**4. Результаты исследования**

Исследование избранных вопросов налогового права Грузии, Молдовы и России, позволяет прийти к ряду выводов, некоторые из которых, надо полагать, актуальны и для правового регулирования налогообложения других государств и территорий постсоветского пространства.

Обязательный досудебный порядок не отвечает интересам налогоплательщиков, налоговых агентов и третьих лиц, поскольку ограничивает возможные варианты их поведения. На обязательность досудебного порядка обжалования указывают нормы законодательств Молдовы и России. В отдельных случаях положительный эффект от закрепления широкого круга субъектов, которые вправе обжаловать решения уполномоченных органов, и соответствующих законодательных гарантий нивелируется наличием обязательного досудебного порядка обжалования. Такая ситуация складывается, например, в Румынии.

В национальном порядке разрешения налоговых споров использование классического арбитража не предусмотрено. Между тем, действуют особенности в отношении рассмотрения экономических споров государственными арбитражами – дуализм правового режима для физических и юридических лиц.

На международном уровне для целей урегулирования споров налогового характера, проистекающие из двусторонних и многосторонних соглашений, могут быть задействованы различные инструменты (например, арбитраж) и механизмы по урегулированию споров (например, в рамках ВТО или Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод). В отличие от национального правопорядка, на международном уровне прослеживается большее количество правовых средств для разрешения налоговых споров.

Использование арбитража на международном уровне санкционировано нормами двусторонних соглашений. В некоторых сферах международного регулирования налогообложения, в том числе по вопросу включения арбитражной оговорки в соглашения об устранении двойного налогообложения, будучи относительно новыми участниками, представители Грузии, Молдовы и России соглашаются с позициями других договаривающихся государств и включают в международные договоры определенные оговорки. Схожие тенденции прослеживаются и в отношении торговых соглашений, в частности, в рамках регионального сотрудничества.

Международный порядок разрешения споров предполагает, среди прочего, и обращение к отдельным механизмам, предусмотренным соглашениями. В некоторых случаях международные механизмы урегулирования споров не касаются вопросов налогообложения напрямую. В практике государств прослеживается использование различных механизмов неналоговых соглашений для целей разрешения споров (в частности, соглашений ВТО и Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод). Участие Грузии, Молдовы и России в большем количестве налоговых споров с использованием механизмов указанных договоренностей является предсказуемым сценарием развития событий в будущем.

Модель распределения правовых предписаний об ответственности за нарушение налогового законодательства диктуется содержанием налоговых законов – наличием или отсутствием в них положений об ответственности. На постсоветском пространстве прослеживаются три модели распределения относящихся положений. Такие модели могут быть применены и в отношении регулирования налогообложения в других государствах, в частности, в Румынии.

Регулирование вопросов ответственности налогоплательщика в Румынии, к примеру, существенным образом подвержено влиянию исполнительной власти, вопреки прямому конституционному запрету в этой связи. Внесение существенных изменений в налоговое законодательство посредством делегированного законодательства приводит к нарушению предсказуемости регулирования.

Применительно к Грузии, Молдове и России прослеживается влияние правового наследия советских времен на действующие предписания в сфере ответственности за нарушения налогового законодательства (в частности, в отношении закрепления ви-

[70] WT/DS431/17. 26.05.2015.

[71] WT/DS485/11. 15.06.2017.

ISSN 2542-1514 (Print)

дов санкций за нарушение налогового законодательства, предписаний уголовного характера, а также вопросов ответственности уполномоченных органов).

В некоторых случаях при реализации принципа самоопределения народов на постсоветском пространстве, с одной стороны, остались в силе базовые законы, такие, например, как кодекс об административных правонарушениях, с другой стороны, разработчики налогового законодательства заимствовали наработки ближайших государств.

Реализация упомянутого основного принципа международного права приводит к возникновению существенных сложностей для национальных производителей товаров и поставщиков услуг. Применительно к Молдове прослеживаются различия в рамках правового регулирования налогообложения в ПМР и на остальной территории Республики Молдова. Такая ситуация не способствует обеспечению предсказуемости регулирования для всех налогоплательщиков Молдовы, включая приднестровских субъектов предпринимательской деятельности.

Действие рассмотренных правовых норм законодательства России, в отличие от Грузии и Молдовы не ограничено в пространстве.

**5. Выводы**

В целом, несмотря на некоторые отличия, имеет место значительное сходство правового регулирования ответственности и разрешения споров, возникающих из налоговых отношений в Грузии, Молдове и России. В отдельных случаях наличие аналогичных положений обусловлено использованием общего правового наследия и указывает на невозможность одномоментного отказа от исторически сложившихся шаблонов регулирования.

Конечно, представленный перечень точек соприкосновения и отличий не является исчерпывающим. Его всегда можно продолжить. Важно помнить, что отличия и сходства имеют место в определенный период. Правовое регулирование налогообложения является достаточно динамичной сферой и в результате перманентных изменений ситуация может измениться. На это может повлиять в частности, то, что Россия, в отличие от Грузии и Молдовы, уже является членом таможенного союза, право которого оказывает влияние и на налогообложение.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. ოქროცვარიძე ზ. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლების გზები სამეურნეო მექანიზმის სრულყოფის პირობებში. დისერტაცია. ეკონომიკის მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის. თბილისი, 2006 [Окроцваридзе З. Механизмы совершенствования условий повышения эффективности сельскохозяйственного землепользования: дис. … канд. экон. наук. Тбилиси, 2006].

2. Балюк Н.Н. 101 термин налогового права: краткое законодательное и доктринальное толкование / Н.Н. Балюк и др.; рук. авт. колл. Н.А. Соловьева. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – 452 с.

3. Абрамчик Л.Я. Налоговое право Белоруссии / Л.Я. Абрамчик // Налоговое право стран Восточной Европы. Общая часть: Беларусь, Польша, Россия, Словакия, Украина, Чехия / отв. ред. М.В. Карасева (Сенцова), Д.М. Щекин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 11–102.

4. Gvaramadze T. Sanctions for Tax Code Violations / T. Gvaramadze // Journal of Law. – 2012. – P. 50–55.

5. Condor I. Drept financiar roman. Partea I. Evolutie. Notiuni generale. Sitemul bugetelor publice / I. Condor. – Bucuresti: Monitorul Oficial, 2000. – 214 p.

6. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. – М.: Городец-издат, 2001. – 416 с.

7. Соловьев О.Г. Налоговые преступления: криминологическая и уголовно-правовая характеристика: уч. пособие. – Ярославль: ЯГУ, 2001. – 66 с.

8. Caraiani Gh. Tehnici vamale de facilitare a comertului international / Gh. Caraiani, G.S. Diaconu. – Bucuresti: Lumina Lex, 2003. – 300 p.

9. Какабадзе С.С. Грузинские документы Ин-та народов Азии АН СССР / С.С. Какабадзе. – М.: Наука, 1967. – 511 с.

10. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. I.administrative / D. Apostol Tofan. – Bucuresti: All Beck, 2003. – Vol. I. – 494 p.

11. Bene F.Gh. Cod de bune practice in colectarea creantelor fiscal / F.Gh. Bene. – Bucuresti: C.H. Beck, 2011. – 460 p.

12. Iorgovan A. Drept administrativ roman / A. Iorgovan. Vol. I. – Bucuresti: All Beck, 2005. – Vol. I. – Доступ через справ.-прав. базу данных www.legalis.ro.www.legalis.ro (дата обращения: 15.06.2020).

13. Arama E. Istoria dreptului romanesc / E. Arama. – Chisinau: Tipografia Centrala, 1995. – 236 p.

14. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами / Н. Лазаревский. – СПб.: Слово, 1905. – 32 с.

15. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права / И.Т. Тарасов // Золотые страницы финансового права России: в 4 т. – М.: Статут, 2004. – Т. IV. – 618 с.

16. Система советского социалистического права (тезисы). – М.: Юр. изд. НКЮ, 1941. – 17 с.

17. Юридический словарь: в 2 т. / гл. ред. П.И. Кудрявцев. – М.: Гос. изд. юр. лит., 1956. – Т. 2. – 664 с.

18. Григалашвили Е.Г. Результаты реформы налоговой системы Грузии и перспективы ее развития / Е.Г. Григалашвили // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 10. – С. 361–365.

19. Dascalu D., Alexandru C. Explicatiile teoretice si practice ale Codului de procedura fiscala. – Bucuresti: Rosetti. 2005. – Доступ через справ.-прав. базу данных www.legalis.rowww.legalis.ro (дата обращения: 15.06.2020).

20. Stalans L.J. Citizens' Procedural Expectations for An Upcoming Tax Audit: Their Nature and Formation / L.J. Stalans // Social Justice Research. – 1992. – Vol. 5, iss. 1. – P. 93–107. – DOI:10.1007/BF01048379.

21. Bulding tax culture, compliance and citizenship: A global source book on taxpayer education. – Paris: OECD Publishing, 2015. – 195 p.

22. ნადარაია ლ., როგავა ზ., რუხაძე კ., და სხვები. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის კომენტარი. წიგნი მეორე. §§ 156-310. თბილისი, 2012. [Надарая Л., Рогава З., Рухадзе К. и др. Комментарий к Налоговому кодексу. Книга вторая. §§ 156-310. – Тбилиси, 2012].

23. წიკლაური ი. საგადასახადო დავების განხილვის ქართული მოდელის თავისებურებანი და მისი რეფორმის საჭიროება // სამართლის ჟურნალი. 2012. № 1-2(3-4) [Циклаури И. Особенности грузинской модели разрешения налоговых споров и необходимость ее реформирования // Юридический журнал. – 2012. – № 1–2 (3–4)].

24. Dauceanu C. Nota la Decizia nr. 75 din 7 septembrie 1992 a Curţii Supreme de Justiţie / C. Dauceanu // Dreptul. – 1993. – № 2. – Доступ через справ.-прав. базу данных www.legalis.ro (дата обращения: 15.06.2020).

25. Clipa C. Organe si proceduri administrativ-jurisdictionale / C. Clipa. – Bucuresti: Hamangiu, 2013. – 552 p.

26. Sechter F. Controlul administrativ al aplicării si respectării dispoziţiilor legale si supravegherea procurorului – garanţii de asigurare a legalităţii în administraţia de stat / F. Sechter, Gh. Oprescu // Jurnalul national. – 1964. – № 10. – Доступ через справ.-прав. базу данных www.legalis.ro (дата обращения: 15.06.2020).

27. Enescu M. Deciziile autorităţii tutelare ca organe de jurisdicţie / M. Enescu // Studii si cercetari juridice. – 1964. – № 4. – Доступ через справ.-прав. базу данных www.legalis.ro (дата обращения: 15.06.2020).

28. Dariescu N.C. Drept procedural fiscal / N.C. Dariescu. – Iasi: Lumen, 2009. – 235 p.

29. Ciobanu V.M. Tratat teoretic si practic de procedura civila. Teoria generala. Vol. I / V.M. Ciobanu. – Bucuresti: National, 1996. – Vol. I. – 509 p.

30. Dariescu N.C. Discutii si propuneri de lege ferenda cu privire la competent organelor fiscale / N.C. Dariescu, C. Dariescu // Revista Transilvaneana de Stiinte Administrative. – 2009. – № 1 (23). – P. 64–65.

31. Anitei N.-C. Regulile de competenţă generală, materială, teritorială şi special a organelor fiscale conform dispoziţiilor Noului Cod de procedură fiscal / N.-C. Anitei // Curierul fiscal. – 2016. – № 5. – P. 186–189.

32. Кекелия М. Древнегрузинские законодательство, суд и судебный процесс / М. Кекелия. – Тбилиси: Изд. Тбилисского ун-та, 1986. – 313 с.

33. Джуаншериани Д. Жизнь Вахтанга Горгасала / Д. Джуаншериани // Памятники грузинской исторической литературы. Т. VI / пер. Г.В. Цулая. – Тбилиси: Мецниереба, 1986. – 150 с.

34. Судебник Беки и Агбуги / пер. В.Д. Дондуа, И.С. Долидзе. – Тбилиси: АН ГССР, 1960. – 82 с.

35. Ковалевский М. Закон и обычай на Кавказе: в 2 т. / М. Ковалевский. – Майкоп: Афиша, 2006. – Т. 2. – 319 с.

36. Эсадзе С. Историческая записка объ управленіи Кавказомъ: в 2 т. / С. Эсадзе. – Тифлис, 1907. – Т. I. – 616 с.

37. Чихладзе Н.В. Актуальные вопросы формирования налоговой системы Грузии / Н.В. Чихладзе // Финансы и кредит. – 2005. – № 26(194). – С. 62–68.

38. Арешидзе Г. Государственное строительство и правление в новой Грузии / Г. Арешидзе // Кавказ. Ежегодник КАСМИ. – Ереван: Кавказский ин-т СМИ, 2006. – С. 46–76.

39. Кадагидзе Н. Особенности решения вопросов, возникающих в грузинском административном судопроизводстве в процессе рассмотрения споров, вытекающих из отношений трудового права / Н. Кадагидзе // Южнокавказский юридический журнал. – 2011. – № 02. – С. 107–110.

40. Dascalu D. Tratat de contencios fiscal / D. Dascalu. – Bucuresti: Hamangiu, 2014. – 1056 p.

41. Fanu-Moca A. Contenciosul fiscal / A. Fanu-Moca. – Bucureşti: C.H. Beck, 2013. – 480 p.

42. Clima N. Litigii fiscale / N. Clima, A. Rotaru // Manualul judecătorului pentru cauze civile. Ed. 2. – Chisinau.: TipograCentrala, 2013. – C. 632–703.

43. Dastic A. Contenciosul administrativ in Republica Moldova: teza de doctor in drept / A. Dastic. – Chisinau, 2006. – 165 p.

44. ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა. 1996-2012 წლების სასამართლო პრაქტიკა / რედ. მ. კოპალეიშვილი. თბილისი, 2013 [Права человека и практика Конституционного суда Грузии. Судебная практика 1996-2012 годов / ред. М. Копалеишвили. –Тбилиси, 2013].

45. Ghid de mediere a conflictelor fiscale / M. Burlacu, S. Rusu, E. Roscovan. – Chisinau: «Cu drag» SRL, 2010. – 14 p.

46. Krikorian J.D. International Trade Law and Domestic Policy: Canada, the United States, and the WTO / J.D. Krikorian. – Vancouver: UBC Press, 2012. – 320 p.

47. Züger M. Arbitration under Tax Treaties: Improving Legal Protection in International Tax Law / M. Züger. – Amsterdam: IBFD Publ., 2001. – 276 p.

48. Poalelungi M. Obligatiile pozitive si negative ale statului prin prisma CEDO: teza de doctor habilitat in drept / M. Poalelungi. – Chisinau, 2016. – 324 p.

## *REFERENCES*

1. Okrotsvaridze Z. *The Mechanisms of Improving the Conditions for an Efficient Use of Land for Agricultural Purposes.* Cand. Diss. Thesis. Tbilisi, 2006. (In Georg.).

2. Balyuk N.N., Zamulko V.V., Krasyukov A.V. et al. *101 Terms of Tax Law: a Brief Legislative and Doctrinal Interpretation*. Moscow, Infotropic Media, 2015. 452 p. (In Russ.).

3. Abramchik L.Ya. *Tax Law of Belorussia,* in: Karaseva (Sentsova) M.V., Schekin D.M. (eds.). *Tax Law of Eastern Europe States. The General Part: Belorussia, Poland, Russia, Slovakia, Ukraine, Czech Republic*. Moscow, Wolters Kluwer, 2009. P. 11–102. (In Russ.).

4. Gvaramadze T. Sanctions for Tax Code Violations. *Journal of Law,* 2012, pp. 50–55.

5. Condor I. *Drept financiar roman. Partea I. Evolutie. Notiuni generale. Sitemul bugetelor publice [Romanian financial law. Part I. Evolution. General terms. The system of public budgets].* Bucharest, Monitorul Oficial, 2000. 214 p. (In Rom.).

6. Bratus' S.N. *Legal Liability and Legal Order (a Sketch on Theory).* Moscow, Gorodets Publ., 2001. 416 p. (In Russ.).

7. Solov'yev O.G. *Tax Crimes: Criminological and Criminal Characteristic.* Yaroslavl, Yaroslavl State University Publ., 2001. 66 p. (In Russ.).

8. Caraiani Gh., Diaconu G.S. *Tehnici vamale de facilitare a comertului international [Customs techniques of international trade facilitation].* Bucharest, Lumina Lex, 2003. 300 p. (In Rom.).

9. Kakabadze S.S*. The Georgian Documents of the Institute of the Peoples of Asia of the USSR Science Academy.* Moscow, Nauka Publ., 1967. 511 p. (In Russ.).

10. Apostol Tofan D. *Drept administrative [Administrative law].* Vol. I. Bucharest, All Beck, 2003. 494 p. (In Rom.).

11. Bene F.Gh. *Cod de bune practice in colectarea creantelor fiscal [The code of best practices in the collection of taxes].* Bucharest, C.H. Beck, 2011. 460 p. (In Rom.).

12. Iorgovan A. *Drept administrativ roman [Romanian administrative law].* Vol. I. Bucharest, All Beck 2005.

13. Arama E. *Istoria dreptului romanesc [History of the Romanian law]*. Chisinau, Tipografia Centrala, 1995. 236 p. (In Rom.).

14. Lazarevskiy N. *Liability for Damages Caused by Public Officials*. Saint Petersburg, Slovo Publ., 1905. 32 p. (In Russ.).

15. Tarasov I.T. *A Sketch on the Science of Financial Law,* in: *Golden Pages of The Financial Law of Russia.* Vol. IV. Moscow, Statut Publ., 2004. 618 p. (In Russ.).

16. *The System of Soviet Socialistic Law (Theses).* Moscow, Narkomyust Publ., 1941. 17 p. (In Russ.).

17. Kudrvavtsev P.I (ed.). *Legal Dictionary*. Part II. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1956. 664 p. (In Russ.).

18. Grigalashvili E.G. The Results of Reforming The Tax System of Georgia and The Perspectives of Its Development. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = The Theory and Practice of Social Development,* 2013, no. 10, pp. 361–365. (In Russ.).

19. Dascalu D., Alexandru C. *Explicatiile teoretice si practice ale Codului de procedura fiscala [Theoretical and practical comments to the Code of tax procedure].* Bucuresti, Rosetti, 2005. (In Rom.).

20. Stalans L.J. Citizens' Procedural Expectations for An Upcoming Tax Audit: Their Nature and Formation. *Social Justice Research,* 1992, vol. 5, no. 1, pp. 93–107. DOI:10.1007/BF01048379.

21. *Bulding tax culture, compliance and citizenship: A global source book on taxpayer education.* OECD. Paris, 2015. 195 p. DOI: 10.1787/9789264205154-en.

22. Nadaraya L., Rogava Z., Ruhadze K. *Commentaries to the Tax Code.* Sec. 156-310. Tbilisi, 2012.(In Georg.).

23. Tsiklauri I. Distinctive Features of The Georgian Model of Resolution of Tax Disputes and The Necessity of Its Reformation. *The Legal Journal,* 2012, no. 1–2 (3–4). (In Georg.).

24. Dauceanu C. Nota la Decizia nr. 75 din 7 septembrie 1992 a Curţii Supreme de Justiţie [Note to the Decision nr. 75 from September, 7th, 1992 of the Supreme Court of Justice]. *Dreptul*, 1993, no. 2. (In Rom.).

25. Clipa C. *Organe si proceduri administrativ-jurisdictionale [Jurisdictional administrative bodies and procedures]*. Bucuresti, Hamangiu, 2013. 552 p. (In Rom.).

26. Sechter F., Oprescu Gh. Controlul administrativ al aplicării si respectării dispoziţiilor legale si supravegherea procurorului – garanţii de asigurare a legalităţii în administraţia de stat [Administrative control of the implimentation and enforcement of the prosecutor – guaranties for the observance of legality within the state administration]. *Jurnalul national,* 1964, no. 10. (In Rom.).

27. Enescu M. Deciziile autorităţii tutelare ca organe de jurisdicţie [Decisions of the guardianship authorities as jurisdictional bodies]. *Studii si cercetari juridice,* 1964, no. 4. (In Rom.).

28. Dariescu N.C. *Drept procedural fiscal [Procedural tax law].* Iasi, Lumen, 2009. 235 p. (In Rom.).

29. Ciobanu V.M. *Tratat teoretic si practic de procedura civila. Teoria generala [Essay on the theory and practice of civil procedure. General theory].* Vol. I. Bucharest, National, 1996. 509 p. (In Rom.).

30. Dariescu N.C., Dariescu C. Discutii si propuneri de lege ferenda cu privire la competent organelor fiscale [Discussions and proposals de lege ferenda in respect to the competence of tax authorities]. *Revista Transilvaneana de Stiinte Administrative*, 2009, no. 1 (23), pp. 52–66. (In Rom.).

31. Anitei N.-C. Regulile de competenţă generală, materială, teritorială şi special a organelor fiscale conform dispoziţiilor Noului Cod de procedură fiscal [Rules on general, subject matter, territorial and special competence of tax authorities purusant to the provisions of the new Code of tax procedure]. *Curierul fiscal*, 2016, no. 5, pp. 186–190. (In Rom.).

32. Kekeliya M. *Ancient Georgian Legislation, Court and Judicial Procedure.* Tbilisi, Tbilisi University Publ., 1986. 313 p. (In Russ.).

33. Dzhuansheriani D. *The Life of Vahtang Gorsala in Monuments of Georgian Historical Literature.* Vol. 4. Tbilisi, Metsniereba Publ., 1986. 150 p. (In Russ.).

34. *The Code of Laws of Beka and Agbuga*. Tbilisi, Academy od Science of Georgian SSR Publ., 1960. 82 p. (In Russ.).

35. Kovalevskiy M. *Law and Custom in the Caucasus*. Maycop, Afisha Publ., 2006. 319 p. (In Russ.).

36. Esadze S. *A Historical Note on the Administration of Caucasus.* Book 1. Tiflis, 1907. 616 p. (In Russ.).

37. Chikhladze N.V. Important Questions of the Formation of the Tax System of Georgia. *Finansy i kredit = Finance and Credit,* 2005, no. 26(194), pp. 62–68. (In Russ.).

38. Areshidze G. The Formation of the State and Administration in the New Georgian state. *Kavkaz. Ezhegodnik KASMI = Caucasus. The yearly issue of KASMI*. Yerevan, 2006. Pp. 46–76. (In Russ.).

39. Kadagidze N. The Distinctive Features of Issues Arising from the Georgian Administrative Judicial Procedure in the Course of Reviewing Labor Law Cases. *Yuzhnokavkazskiy yuridicheskiy zhurnal = South Caucasus Law Journal, 2011, no. 2, pp. 107–110. (In Russ.).*

40. Dascalu D. *Tratat de contencios fiscal [Essay on the tax dispute].* Bucharest, Hamangiu, 2014. 1056 p. (In Rom.).

41. Fanu-Moca A. *Contenciosul fiscal [The tax dispute].* Bucharest, C.H. Beck, 2013. 480 p. (In Rom.).

42. Clima N., Rotaru A. *Litigii fiscale [Tax Disputes],* in: Poalelungi M. *Manualul judecătorului pentru cauze civile [The Textbook of Judges for Civil Cases]*. Ed. 2. Chisinau, 2013. P. 632–703. (In Rom.).

43. Dastic A. *Contenciosul administrativ in Republica Moldova [The administrative dispute in the republic of Moldova].* Doct. Diss. Thesis. Chisinau, 2006. 165 p. (In Rom.).

44. Kopaleishvili M.V. *Human Rights and the Jurisprudence of the Constitutional Court of Georgia*. 1996-2012. Tbilisi, 2013. (In Georg.).

45. Burlacu M, Rusu S., Roscovan E. *Ghid de mediere a conflictelor fiscale [Guide on the mediation of tax disputes]*. Chisinau, «Cu drag» SRL, 2010. 14 p. (In Rom.).

46. Krikorian J.D. *International Trade Law and Domestic Policy: Canada, the United States, and the WTO*. UBC Press, 2012. 320 p.

47. Züger M. Arbitration Under Tax Treaties: Improving Legal Protection in International Tax Law. Amsterdam, IBFD Publ., 2001. 276 p.

48. Poalelungi M. *Obligatiile pozitive si negative ale statului prin prisma CEDO [Positive and negative obligations of the state within the European Charter of Human Rights].* Doct. Diss. Thesis. Chisinau, 2015. 324 p. (In Rom.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

***Шепенко Роман Алексеевич*** – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права
*Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации*
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
e-mail: r.shepenko@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-0767-9661

***Нани Лия*** – аспирант кафедры административного и финансового права
*Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации*
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
e-mail: l.nani.mustajbasic@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9805-2962

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

***Roman A. Shepenko*** – Doctor of Law, Professor, Department of Administrative and Financial Law
*MGIMO University*
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
e-mail: r.shepenko@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-0767-9661

***Lia Nani*** – PhD student, Department of Administrative and Financial Law
*MGIMO University*
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
e-mail: l.nani.mustajbasic@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9805-2962

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шепенко Р.А. Правовое регулирование ответственности и разрешения споров, возникающих из налоговых отношений, в Грузии, Молдове и Российской Федерации / Р.А. Шепенко, Л. Нани // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 46–68. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).46-68.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shepenko R.A., Nani L. Legal regulation of liability for tax offnces and tax dispute resolution in Georgia, Moldova and Russian Federation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 46–68. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).46-68. (In Russ.).

**УДК** 342.4:342.7
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75

CC BY 4.0

# ПАНДЕМИЯ COVID-19. НОВЫЙ ВЫЗОВ КОНСТИТУЦИОННЫМ ПРАВООТНОШЕНИЯМ

**Е.В. Лунгу**
*Кузбасский институт ФСИН России, г. Новокузнецк, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
26 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Конституционные правоотношения, пандемия, коронавирус, COVID-19, права человека, самоограничение конституционных прав, компенсационные конституционные правоотношения, цифровое государство, здравоохранение

Современные конституционные правоотношения рассматриваются в условиях правовой реальности, сложившейся в результате пандемии COVID-19. Утверждается, что пандемия COVID-19 оказала существенное влияние на состояние конституционных правоотношений и выявила наиболее острые социальные и экономические проблемы во всех сферах общественной жизни. Развитие конституционных правоотношений в условиях пандемии приведет к новому соотношению коллективных и индивидуальных прав человека; развитию института самоограничения прав человека; совершенствованию компенсационных конституционных правоотношений.

# COVID-19 PANDEMIC. NEW CHALLENGE FOR CONSTITUTIONAL RELATIONS

**Evgeniya V. Lungu**
*Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Novokuznetsk, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 26
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Constitutional legal relations, pandemic, coronavirus, COVID-19, human rights, self-restriction of constitutional rights, compensatory constitutional legal relations, digital state, healthcare

The subject. Current constitutional legal relations are considered in the context of the objective legal reality of the COVID-19 pandemic.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that COVID-19 pandemic impacts on the development of constitutional relations.
The methodology. The author uses the method of comparative legal analysis legal measures aiming the minimization of pandemic's impact on society and formal legal analysis of legislative acts.
The main results of the research. It is alleged that the COVID-19 pandemic had a significant impact on the state of constitutional legal relations and revealed the most acute social and economic problems in all areas of public life.
The development of constitutional legal relations in a pandemic will lead, firstly, to a new correlation of collective and individual human rights. As a result of a pandemic, constitutional legal relations in the healthcare sector will move from the category of individual right to life and health to the category of public interest. When the health of an individual citizen is a guarantee of economic and public safety.
Secondly, the development of the institution of self-limitation of constitutional human rights. From the position of law, self-restriction of rights allows: to ensure personal and public safety of citizens; avoid introducing restrictions on constitutional rights and freedoms; eliminate redundancy of human rights restrictions.
Self-limitation of constitutional human rights is considered as conscious voluntary abstinence from the exercise of constitutional rights on the recommendation of public authorities in an emergency or other conditions close to them (high alert, self-isolation) in order to ensure public and personal safety. Self-limitation of constitutional human rights allows us to observe the constitutional balance of personal and public interests.
Thirdly, the experience of combating a pandemic has shown that if the population is able to cope with the consequences of a short-term restriction of their rights on their own, then

ISSN 2542-1514 (Print)

long-term quarantine measures lead to a significant drop in incomes of the population and must be compensated by the state.
Conclusions. The COVID-19 coronavirus pandemic on the one hand triggered a new stage of constitutional legal relations, and on the other hand, like any emergency, exposed the most acute social and economic problems in society. The development of constitutional legal relations in the context of the emerging digital society and the state will not only lead to the development of new principles of constitutional development and, as a result, to constitutional legal relations of a new, digital level, but also affect such areas as the ratio of collective and individual human rights; development of the institution of self-restriction of human rights; further improvement of compensatory constitutional legal relations.

**1. Введение**

Еще совсем недавно, рассуждая о вызовах современным конституционным правоотношениям, мы называли построение цифрового государства, состояние экологической среды, проблемы миграции и другие вызовы современности. Но, в декабре 2019 года информационные агентства облетела новость о короновирусе в китайской провинции Хубэй. По данным Роспотребнадзора эпидемия COVID-19 затронула помимо Китая более 180 государств и охватила порядка 10 млн чел. Последствия пандемии COVID-19 еще только предстоит оценить, как собственно и пережить саму пандемию. Беспрецедентные меры, принятые во многих государствах мира с целью преодоления ее последствий позволяют предположить, что пандемия будет способствовать изменению многих общественных отношений.

Конституционные правоотношения с одной стороны, определяют устои государства, ценности и идеалы общества, социальную обусловленность и самостоятельность права, а с другой – влияют на текущее законодательство и состояние отраслевых правоотношений. Они обеспечивают идентичность правовой системы национально-культурным традициям народа и идеалам права, которые приняты обществом [1, с. 46–47]. Именно эти причины побудили традиционное японское государство пойти по пути изменения конституции [2, pp. 59–86]. В предметном плане конституционные правоотношения выражают права и свободы человека и гражданина, основы конституционного строя и принципы правовой организации общества являясь классическими правоотношениями [3, с. 14; 4, с. 56]. Конституционные правоотношения, пишет Д.Н. Миронов, – гаранты роли государства. По своей природе конституционные правоотношения связаны с самодостаточностью конституции [5, с. 34–45].

**2. Пандемия короновируса как фактор влияния на конституционные правоотношения**

Конституционные правоотношения, как базовые общественные отношения построения правового государства, признания и соблюдения прав и свобод человека в период пандемии COVID-19 подверглись испытанию на прочность. Конституционные правоотношения долгие годы развивались под влиянием различных внутренних и внешних факторов, которые подробно были исследованы нами в более крупной работе [6]. Пандемию коронавируса можно признать самым сильным за последние десятилетия фактором. Постепенное развитие пандемии и вовлечение в нее государств, как со старыми демократиями, так и вновь построенными демократиями одновременно выявило как слабые стороны конституционных правоотношений, так и подтолкнуло к новому этапу развития правоотношений.

Хронологически важным для абсолютного большинства государств явилось зарождение и успешная борьба с COVID-19 именно в Китае. Быстрое введение строгого карантина на всей территории провинции Хубэй, где проживает 65 млн чел. поставило перед всем мировым сообществом вопрос, совместимы ли конституционные правоотношения и эффективная борьба с пандемией. С одной стороны сотни и тысячи жертв пандемии, а с другой стороны права и свободы человека. Авторитарные методы государственного управления позволили быстро провести целый комплекс необходимых карантинных мер и остановить распространение эпидемии на всей территории государства.

Непростой для государств с устоявшимися конституционными правоотношениями выбор разделил мир на два лагеря. С одной стороны, это государства, которые под влиянием высокого уровня смертности от COVID-19 ввели строгие ограничения конституционных прав и свобод. Италия, Испания, Чехия, Великобритания, США, Германия. С другой стороны, государства, отказавшиеся от серьезных ограничений прав человека даже в условиях пандемии Швеция, Нидерланды, Бразилия, Беларусь, Мексика и Южная Корея выбрали альтернативные пути борьбы с пандемией. В ряде случаев такая тактика себя оправдала

ISSN 2542-1514 (Online)

(Южная Корея), в других случаях вызвала вопросы (Бразилия, Мексика, Швеция, Нидерланды).

Пандемия короновируса высветила, а в отдельных случаях и усугубила накопившиеся проблемы, связанные с реализацией прав и свобод человека преимущественно наиболее незащищенных слоев населения. Так в США отмечается обострение проблем связанных с расовыми предрассудками, по данным ООН в целом увеличилось количество преступлений против женщин и детей (домашнее насилие), в Италии, Великобритании, Швеции выявлены массовые случае нарушения права на здоровье пожилых граждан.

Социал-дарвинистический подход к спасению населения продемонстрировали многие европейские государства с развитыми конституционными правоотношениями. В США, Испании, Швеции, Великобритании в медицинской помощи было фактически отказано пожилым гражданам и мигрантам. В результате Согласно данным Европейского бюро ВОЗ, в странах региона до половины всех смертей от коронавируса приходится на центры содержания пожилых людей. В Испании 66 %, Великобритании 25 % смертей приходится на дома престарелых[1]. Необходимо отметить, что, по мнению европейских правоведов, «конституционный плюрализм может и будет оставаться актуальным для отношений ЕС/Великобритании, а также в рамках ЕС, в будущем» [7].

**3. Последствия влияния пандемии коронавируса на конституционные правоотношения**

Далеко не каждое государство оказалось готовым к изменению объективной правовой реальности, как с позиции сложившихся конституционных правоотношений, так и с точки зрения развития систем здравоохранения и социального обеспечения. Изменения, вызванные необходимостью борьбы с пандемией, повлекли за собой создание как совершенно новых правовых институтов, так и послужили мощным стимулом для развития зарождающихся конституционных правоотношений.

Во-первых, появился новый вид конституционных правоотношений – самоограничение конституционных прав человека. До настоящего времени, термин «самоограничение» применялся только по отношению к государству. Как к системе ограничений, при которой на первом плане стоит обеспечение свободы граждан [8, с. 12], как ограничение ее дискретности, устанавливаемое по инициативе и воле правящих элит, продиктованное «инстинктом самосохранения» или же внешними оценками международного сообщества [9, с. 13–17]. В работах посвященных правовому государству самоограничение власти справедливо выделяется в качестве принципа совершенствования государства [10, с. 260–263]. В этой связи применительно к конституционно-правовым принципам уместно сослаться на мнение Н.А. Богдановой, которая справедливо считает, что выделение и систематизация принципов конституционного права связано с наиболее высокой ступенью логического обобщения, выводящей конституционно-правовое знание на уровень философии права [11, с. 165].

Самоограничение конституционных прав человека следует рассматривать как сознательное добровольное воздержание от реализации конституционных прав по рекомендации органов государственной власти в чрезвычайной ситуации или иных близких к ним условиях (режим повышенной готовности, самоизоляции) в целях обеспечения общественной и личной безопасности. Самоограничение конституционных прав человека позволяет соблюсти конституционный баланс личных и общественных интересов.

Самоограничение и ограничение конституционных прав объединяют общие конституционные цели – защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ст. 56 Конституции РФ). Ограничения конституционных прав устанавливаются только федеральными законами (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). Однако, анализ эмпирических материалов показал, что ограничение прав и свобод возможно не только федеральными законами, но и распоряжениями глав субъектов Российской Федерации[2]. В научной литературе отмечается, что бездействие органов законодательной власти в качестве «интерпретирующей помощи» может вызывать «практические, концептуальные и конституционные проблемы» [12]. Поэтому такая практика вызвала целый ряд обращений в судебные органы Вологодской, Оренбургской и

[1] Почему в странах Запада наблюдается высокий уровень летальности от COVID-19. URL: https://news.rambler.ru/other/44195139/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 29.05.2020).

[2] Например, Распоряжение Губернатора Кемеровской области № 34-рг от 3 апреля 2020 г. О введении режима «Повышенная готовность» на территории Кемеровской области – Кузбасса и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19). URL: http://www.zakon.kemobl.ru/ (дата обращения: 27.05.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

Тюменской областях, в Республике Коми, в Москве и в некоторых уральских регионах.

Самоограничение конституционных прав и свобод реализуется на основании обращений глав государств и руководителей правительств, главных санитарных врачей, отдельных министров[3]. В частности, в Швеции Агентства общественного здравоохранения формулирует рекомендации для граждан и ежедневно проводит брифинги[4]. Самоограничения и ограничения не должны в скрытой форме отменять или умалять права и свободы человека и гражданина. Они могут применяться только в той мере, в какой это необходимо в предусмотренных конституциями целях.

С позиции права, самоограничения прав позволяет: обеспечить личную и общественную безопасность граждан; избежать введение ограничений конституционных прав и свобод, как следствие признания прав и свобод человека высшей ценностью; исключит избыточность ограничений прав человека.

Эмпирическим путем установлено, что самоограничение права реализуется только в условиях доверия населения к рекомендациям органов государственной власти. Опыт борьбы с COVID-19 показал, Япония, Южная Корея, смогли обойтись без строгих ограничительных мер именно потому, что рекомендации государства по самоизоляции были с доверием восприняты обществом. В Швеции очень высок уровень доверия к государственным институтам: в марте 2020 года, по соцопросам, уровень доверия к Агентству общественного здравоохранения вырос с 65 до 74 %, а личный рейтинг доверия к самому главе эпидемиологической службы А. Тегнеллу составил 53 % – выше, чем у лидера любой шведской партии[5].

Во-вторых, получат дальнейшее развитие компенсационные конституционные правоотношения. Опыт борьбы с пандемией показал, что если с последствиями краткосрочного ограничения права население способно справиться самостоятельно, то длительные карантинные меры приводят к существенному падению доходов населения и должны компенсироваться государством. По данным МОТ только первый месяц кризиса привел к падению доходов населения на 60 %, а в дальнейшем до 1,6 млрд рабочих во всем мире потеряют средства к существованию[6]. В США прошли вооруженные акции протеста с требованиями немедленно отменить введенные ограничения и разрешить вернуться к работе. В Вашингтоне около 2,5 тыс. чел. в столице штата Олимпии потребовали от губернатора ослабить ограничения. В Мичигане, где протест собрал около 3 тыс. участников, некоторые пришли с винтовками, пистолетами и американскими флагами. Примерно 100 протестующих около здания правительства Огайо призвали губернатора-республиканца Майка Девайна положить конец режиму самоизоляции. Более 200 протестующих вышли на улицы Хантингтон-Бич, Калифорния. Похожие акции проходили в Колорадо, Монтане, Миннесоте, Техасе, Кентукки и Мэриленде[7].

Механизм компенсаций падения доходов экономики и населения предусматривается целым рядом государств. В частности, в Российской Федерации дополнительные выплаты предусмотрены семьям с детьми. По данным Пенсионного фонда уже с апреля 2020 г. 19 млн семей получила выплат на общую сумму 274 млрд руб.[8] Кроме того предусмотрен пакет экономических мер для наиболее пострадавших отраслей экономики. В Совете Евросоюза со-

[3] Брифинг Дмитрия Чернышенко, руководителя Ростуризма Зарины Догузовой и руководителя Роспотребнадзора Анны Поповой 25 мая 2020 г. URL: http://government.ru/news/39752/ (дата обращения: 27.05.2020); Рекомендации МИД РФ №144-30-01-2020 В связи со вспышкой в Китае новой коронавирусной инфекции. URL: https://www.mid.ru/ru/preduprezdenie-dla-rossijskih-grazdan1/-/asset_publisher/k8JM5vbaQAP8/content/id/4013950 (дата обращения: 27.05.2020).

[4] Агентство общественного здравоохранения folkhalsomyndigheten. URL: https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/ (дата обращения: 27.05.2020).

[5] URL: https://meduza.io/feature/2020/04/20/rekomendatsii-vmesto-zapretov-kak-shvetsiya-spravlyaetsya-s-epidemiey-koronavirusa-i-spravlyaetsya-li

[6] МОТ предупредила о лишении 1,6 млрд человек средств из-за коронавируса. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ea99c159a794754e3325d7f?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 2.05.2020).

[7] В США вторую неделю проходят акции протеса против карантина. Протестующие требуют «открыть страну». URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8292673 (дата обращения: 20.05.2020).

[8] Пенсионный фонд выплатит семьям с детьми до 16 лет дополнительные 10 тысяч рублей по указу президента. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/~2020/06/23/207922 (дата обращения: 25.06.2020 г.).

ISSN 2542-1514 (Online)

гласовали выделение € 37 млрд в рамках мер для защиты экономик блока от влияния коронавируса, Министерство финансов Великобритании объявило о предоставлении кредитных гарантий на £ 330 млрд и предоставлении трехмесячной отсрочки по ипотеке; правительство ФРГ приняло пакет помощи частным предпринимателям и компаниям, а также различным группам населения общим объемом около € 750 млрд Меры экономической поддержки предусматриваются законодательством многих государств[9].

В-третьих, конституционные правоотношения в сфере здравоохранения в результате пандемии перейдут из категории индивидуального права на жизнь и здоровье, в категорию общественного международного интереса. Когда здоровье отдельного гражданина является гарантией экономической и общественной безопасности. Анализ систем здравоохранения государств пострадавших от пандемии COVID-19 показал, что доступность медицинской помощи играет ключевую роль в борьбе с пандемией и является гарантией наименьших социальных и экономических потерь. Опыт борьбы с эпидемией в США, продемонстрировал что, несмотря на высокий уровень развития медицины, это государство стало лидером по числу заболевших, свыше 2 млн чел., и количеством умерших более 124 тыс. чел. по причине недоступности медицинской помощи для части населения. 27,5 млн американцев не имеют медицинской страховки, что составляет 8,5 % населения США[10].

Нобелевский лауреат Джошуа Ледерберг говорил «мир это всего лишь одна деревня»[11]. В 2017 году Обижиофор Агинам призывал США, совместно с другими государствами, стать лидером в области глобального здравоохранения, особенно в областях исследований, разработок, надзора, образования, координации и обучения. «Учитывая, что все человечество в настоящее время взаимно уязвимо перед трансграничной угрозой болезней». «Мы» и «они», или различия «наша болезнь» и «их болезнь» стали анахронизмами. Все человечество стало неотъемлемой частью общего договора. «Наше общее здоровье будущее» [13].

В-четвертых, вынужденное социальное дистанцирование ускоряет темпы цифровизации государств и внедрение искусственного интеллекта. Цифровизация экономики и образования, цифровые пропуска и «код здоровья» инструменты, активно внедряемые современными государствами. Внедрение цифровых систем управления позволило построить в Ухане (КНР) госпиталь площадью почти в 60 тыс. кв. метров всего за 10 дней. Южная Корея провела скоростные тесты для 200 тыс. граждан и использовала смартфоны для отслеживания перемещений зараженных, чтобы оперативно оповещать здоровых людей о таких перемещениях[12].

В науке конституционного права активно обсуждается необходимость формулирования конституционных принципов цифрового государства, в новых условиях эта работа как никогда актуальна. Нами уже предлагались отдельные конституционные принципы цифрового государства призванные обеспечить развитие технологий в рамках конституционных правоотношений [14, с. 61–63]. Необходимость правового регулирования в области цифровизации и появление в связи с этим новых правовых институтов и конструкций отмечается в работе А.Т. Карасева, О.А. Кожевникова, В.А. Мещерягина [15, с. 99–119].

В-пятых, COVID-19 не мог не внести коррективы в систему конституционных ценностей. В Италии, Греции, Франции, Кипре, России в период эпидемии право на свободу передвижения ограничивалось введением пропускной системы. Превалирование права на коллективную безопасность, над правами отдельных граждан отмечается и ООН, которая также отметила, что эпидемия короновируса может угрожать правам человека[13]. Наряду с терроризмом, пандемия меняет представление о соотношении коллективных и индивидуальных прав человека. Ввиду того, что пандемия короновируса пока не имеет четких временных границ и сложно прогнозируема, можно предположит, что мэйнстримом ближайшего будущего будут оставаться проблемы коллективной безопасности. Как следствие, индивидуальные права человека будут реализовываться

[9] Какие меры для поддержки экономики вводили в разных странах в связи с коронавирусом. URL: https://tass.ru/info/8088363 (дата обращения: 25.06.2020 г.).

[10] Тысячи смертей. Почему в США так много жертв коронавируса. URL: https://ria.ru/20200401/1569418622.html (дата обращения: 2.05.2020 г.).

[11] Global Health Leadership Officer, World Health Organization, Geneva, Switzerland; Assistant Professor of Law, Carleton University, Ottawa, Canada.

[12] Коронавирус как толчок к волне инноваций: три новые технологии, которые подстегнула эпидемия. URL: https://mc.today/koronavirus-kak-tolchok-k-volne-innovatsij-tri-novye-tehnologii-kotorye-podstegnula-epidemiya/ (дата обращения: 25.06.2020 г.).

[13] Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19. URL: https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis.

ISSN 2542-1514 (Print)

настолько, насколько это позволяют требования коллективной безопасности.

Правовым последствием превалирования коллективных прав над индивидуальными правами человека в государствах с недостаточно устойчивыми конституционными правоотношениями может стать усиление контроля со стороны государства за деятельностью граждан. Пандемию короновируса не только можно признать фактором определяющим развитие конституционных правоотношений в обозримом будущем, но и индикатором зрелости конституционных правоотношений.

**4. Заключение**

Таким образом, пандемия короновируса COVID-19 с одной стороны послужила толчком нового этапа конституционных правоотношений, а с другой стороны, как любая чрезвычайная ситуация, оголила наиболее острые социальные и экономические проблемы в обществе. Развитие конституционных правоотношений в условиях складывающегося цифрового общества и государства не только приведет к выработке новых принципов конституционного развития и как следствие к конституционным правоотношениям нового, цифрового уровня, но и затронет такие сферы как соотношение коллективных и индивидуальных прав человека; развитие института самоограничения прав человека; дальнейшее совершенствование компенсационных конституционных правоотношений.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Осипов М.Ю. Теория конституционно-правовых процессов: монография / М.Ю. Осипов. – М.,.: Nota-Bene, 2011. – 299 с.

2. Matsui S. Fundamental Human Rights and ‘Traditional Japanese Values’: Constitutional Amendment and Vision of the Japanese Society / S. Matsui // Asian Journal of Comparative Law. – 2018. – Vol. 13, iss. 1. – P. 59–86. – DOI: 10.1017/asjcl.2017.25.

3. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.,.: ТК Велби, Проспект, 2010. – 347 с.

4. Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений / В.О. Лучин. – М.,.: Юристъ, 2003. – 159 с.

5. Миронов Д.Н. Конституционные правоотношения: воздействие на правовую систему / Д.Н. Миронов // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 33–45.

6. Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения: опыт теоретического исследования / Е.В. Лунгу. – Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский ин-т ФСИН России, 2018. – 106 с.

7. Mac Amhlaigh C. Back to a Sovereign Future?: Constitutional Pluralism after Brexit / C. Mac Amhlaigh // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. – 2019. – Vol. 21. – P. 41–58. – DOI: https://doi.org/10.1017/cel.2019.8.

8. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М.: Юрист, 1990. – С. 12.

9. Бородач М.В. Принцип самоограничения публичной власти во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными) собственниками: конституционно-правовые основания и содержание / М.В. Бородач // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 13–17.

10. Милушева Т.В. Самоограничение государственной власти: правовое измерение / Т.В. Милушева // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 260–263.

11. Богданова Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова – М.: Юристъ, 2001. – 256 с.

12. Bailey D. Interpreting parliamentary inaction / D. Bailey // The Cambridge Law Journal. – 2020. – Vol. 79, iss. 2. – P. 245–259. – DOI: 10.1017/S0008197320000276.

13. Aginam O. From Isolationism to Mutual Vulnerability and Back: International Law and Unfair Distribution of Global Disease Burdens / O. Aginam // Proceedings of the ASIL Annual Meeting. – 2001. – Vol. 95. – P. 58–64. – https://doi.org/10.1017/S0272503700056615.

14. Лунгу Е.В. Тенденции развития конституционных правоотношений в свете перехода к DIGITAL STATE / Е.В. Лунгу // Российская юстиция. – 2020. – №2. – С. 61–63.

15. Карасев А.Т. Цифровизация правоотношений и ее влияние на реализацию отдельных конституционных прав граждан в Российской Федерации / А.Т. Карасев, О.А. Кожевников, В.А. Мещерягин // Антиномии. – 2019. – Т. 19, вып. 3. – С. 99–119.

## *REFERENCES*

1. Osipov M. Yu. *Theory of constitutional-legal processes*. Moscow, Nota-Bene Publ., 2011. 299 p. (In Russ.).

2. Matsui S. Fundamental Human Rights and 'Traditional Japanese Values': Constitutional Amendment and Vision of the Japanese Society. *Asian Journal of Comparative Law,* 2018, vol. 13, iss. 1, pp. 59-86. doi:10.1017/asjcl.2017.25.

3. Kozlova E.I., Kutafin O.E. *Constitutional law of Russia*. Moscow, TK Velbi, Prospekt Publ., 2010. 347 p. (In Russ.).

4. Luchin V.O. *Features of constitutional law relations*. Moscow, Jurist Publ., 2003. 159 p. (In Russ.).

5. Mironov D.N. Constitutional legal relations: impact on the legal system. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian law*, 2013, no 12, p. 33–45. (In Russ.).

6. Lungu E.V. *Constitutional legal relations: the experience of theoretical research*. Novokuznetsk, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia*,* 2018. 106 p. (In Russ.).

7. Mac Amhlaigh C. Back to a Sovereign Future?: Constitutional Pluralism after Brexit. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies,* 2019, vol. 21, pp. 41-58. DOI: https://doi.org/10.1017/cel.2019.8.

8. Chaillot A. *Self-restraint of power (a short course of constitutionalism)*. Moscow, Yurist Publ., 1990. (In Russ.).

9. Borodach M.V. The principle of self-restriction of public authority in the interactions of public owners with other (non-public) owners: constitutional and legal grounds and content. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no 6, pp. 13–17. (In Russ.).

10. Milusheva T.V. Self-restraint of state power: legal dimension. *Yuridicheskaya tekhnika = Juridical techniques*, 2018, no. 12, pp. 260–263. (In Russ.).

11. Bogdanova N.A. *The system of constitutional legal science*. Moscow, Yurist Publ., 2001, 256 p. (In Russ.).

12. Bailey D. Interpreting parliamentary inaction. *The Cambridge Law Journal,* 2020, vol. 79, iss. 2, pp. 245-259. DOI: 10.1017/S0008197320000276.

13. Aginam O. From Isolationism to Mutual Vulnerability and Back: International Law and Unfair Distribution of Global Disease Burdens. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting,* 2001, vol. 95, pp. 58–64. https://doi.org/10.1017/S0272503700056615.

14. Lungu E.V. Trends in the development of constitutional legal relations in the light of the transition to the DIGITAL STATE. *Rossiyskaya yustitsiya= Russian justitia*, 2020, no. 2, pp. 61–63. (In Russ.).

15. Karasev A.T., Kozhevnikov O.A., Meshcheryagin V.A. Digitalization of legal relations and its impact on the implementation of individual constitutional rights of citizens in the Russian Federation. *Antinomii = Antinomies*, 2019, vol. 19, no. 3, pp. 99–119. (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Лунгу Евгения Владимировна*** – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
*Кузбасский институт ФСИН России*
654067, Россия, г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49
E-mail: lungu.const.law@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 5553-2526

### INFORMATION ABOUT AUTHOR

***Evgeniya V. Lungu*** – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of State and Legal Disciplines
*Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia*
49, Oktyabr'skii pr., Novokuznetsk, 654067, Russia
E-mail: lungu.const.law@gmail.com
RSCI SPIN-code: 5553-2526

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Лунгу Е.В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям / Е.В. Лунгу // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 69–75. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.

### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lungu E.V. COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75. (In Russ.).

**УДК** 342.6
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).76-85

CC BY 4.0

# ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

***Информация о статье***
Дата поступления –
21 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Правовой режим, делопроизводство, орган исполнительной власти, документационное обеспечение управления, электронный документ

Анализируются основные подходы к определению понятий «правовой режим» и «делопроизводство», дается дефиниция правового режима делопроизводства. Обозначаются особенности его установления в органах исполнительной власти Российской Федерации, выявляются основные проблемы, связанные с правовым регулированием документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, рассматриваются перспективы и направления его совершенствования.

# LEGAL REGIME OF RECORDS MANAGEMENT IN RUSSIAN EXECUTIVE AUTHORITIES

**Olga V. Marchenko**
*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 21
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Legal regime, records management, executive authority, documentation maintenance of governance, legislation, e-document

The subject. Problems of legislative regulation of information and records management in executive authorities activity are raised.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that the lack of centralization of legal regulation of records management in Russian executive authorities causes problems in public governance.
The methodology includes formal-legal method, systematic approach, formal-logical method, analysis, synthesis.
The main results of research. The "legal regime of records management" is the established legal procedure for documenting information and organizing work with documents. The activity of executive authorities for the production of documented information has its own specifics. If analyze the normative legal acts, it can be stated that the system of legislation that regulates the implementation of documentation operations in the structure of executive authorities of the Russian Federation needs to be modified by specifying a number of existing provisions and including new ones.
Conclusions. Despite the fact that currently there is a fairly developed regulatory framework for documentation management, a significant part of the issues related to the organization and technology of working with documents is not sufficiently regulated. In particular, this applies to the organization of electronic document management in the activities of executive authorities. The following measures could help to solve this and many other problems, and improve the state of documentation support for governance in the country: adaptation of international standards in the field of documentation maintenance of management to Russian conditions; restoration of state regulation of records management in executive authorities at all levels; creation of a federal executive authority responsible for improving, controlling, and regulating the documentation maintenance of governance; adoption of the federal law, which would fix the general principles and the most significant provisions of records management.

ISSN 2658-4050 (Online)

**1. Введение**

В связи с проведением в нашей стране административной реформы, произошли не только структурные изменения федеральных органов исполнительной власти, изменились различные аспекты правового регулирования их деятельности, в том числе – в сфере документационного обеспечения управления. Так, ранее порядок делопроизводства определялся Типовой инструкцией по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденной приказом Минкультуры России. А с 2009 года – Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477, что говорит о повышении внимания государства к данному вопросу. Проблемы регламентации делопроизводства органов исполнительной власти также в значительной мере актуализируются стремительным развитием информационных технологий и ускоренной информатизацией современного общества.

В настоящее время изучением проблем правового регулирования делопроизводственных процессов занимаются многие исследователи. Общие вопросы нормативно-правового регулирования документационного обеспечения управления подробно рассматриваются в работах Е.А. Кошелевой [1], Т.В. Кузнецовой [2], А.Ю. Чуковенкова [3] и других авторов. Анализу нормативного регулирования документационного обеспечения управления в органах государственной власти посвящены статьи А.В. Ермолаевой [4], Н.А. Храмцовской [5], В.Ф. Янковой [6], М.В. Ларина [7] и В.В. Борискина [8].

Вместе с тем, есть вопросы документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, которые до сих пор недостаточно освещены. Цель данного исследования – выявить понятие и специфику правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации и определить перспективы и основные направления его совершенствования в условиях недостаточной централизации правового регулирования.

**2. Понятие правового режима делопроизводства**

Будучи сложносоставным, данный термин складывается из двух понятий – «правовой режим» и «делопроизводство». Понятие «правовой режим» в отечественной юридической науке существует довольно давно и получило распространение прежде всего как отраслевая категория. Множество научных трудов посвящено исследованию правовых режимов в отдельных сферах действия права. Так, например, этот термин достаточно часто используют исследователи проблем отрасли гражданского права. Причем одним из самых популярных направлений исследований правовых режимов в отрасли гражданского права являются правовые режимы различных объектов гражданских прав, прежде всего – имущества. Гораздо меньше внимания уделяется режимам деятельности, правовых состояний и т. д. Правовые режимы рассматриваются также в отраслевых исследованиях по земельному праву, международному праву, конституционному праву, административному праву и другим отраслям права. Некоторые из них рассматриваются в комплексе с другими правовыми режимами [9].

Термин «правовой режим» активно применяется и в правотворчестве: «режим транзита», «режим экспорта», «правовой режим Государственной границы», «режим закрытого административно-территориального образования», «режим чрезвычайного положения», «правовой режим сельских поселений», «правовой режим имущества супругов» и т. д. Однако и на законодательном уровне до сих пор отсутствует четкое определение содержания этого понятия.

Вместе с тем, первые попытки теоретического осмысления категории «правовой режим» в отечественной юридической науке были предприняты еще в начале 80-х годов XX века. Приоритет в теоретической разработке данного термина принадлежит В.Б. Исакову – в 1982 году была опубликована его статья «Правовые режимы и их совершенствование», где было дано следующее определение: «правовой режим можно определить как *социальный режим некоторого объекта (явления, процесса, социальной подсистемы), закрепленный нормами права и обеспеченный совокупностью юридических средств*» [10, с. 35].

С тех пор к исследованию правового режима как теоретической категории неоднократно обращались такие ученые как С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько и некоторые другие. И все же, несмотря на то, что история вопроса насчитывает уже более трех десятилетий, на сегодняшний день в научной юридической литературе о понятии правового режима единства мнений нет. Вместе с тем, все многообразие существующих подходов и определений можно свести к двум основным направлениям.

Первое направление основывается на представлении о правовом режиме как о специфическом *порядке регулирования*, который устанавливается и гарантируется государством. Причем термин «правовой» предполагает закрепленность данного порядка в правовых нормах.

ISSN 2542-1514 (Print)

Так, С.С. Алексеев рассматривает правовой режим как порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов и позитивных обязываний, и создающих особую направленность регулирования [11, с. 185].

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [12, с. 17–18].

Похожее определение можно встретить в работах О.С. Родионова, который предлагает рассматривать правовой режим как «установленный законодательством особый порядок регулирования, представленный специфическим комплексом правовых средств, который при помощи оптимального сочетания стимулирующих и ограничивающих элементов создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов» [13, с. 9].

Второй подход к определению понятия «правовой режим» объединяется общим положением о том, что данный порядок должен быть воплощен в объективной действительности, и таким образом правовой режим воспринимается как *результат* упорядочивающего воздействия на общественные отношения. Подобное представление о понятии правового режима встречается как в работах советского периода [14, с. 122–123], так и в более современных исследованиях [15, с. 26], и предполагает отождествление совершенно разных понятий – правового режима и правопорядка, что, с точки зрения формальной логики, недопустимо.

Определение понятия «правовой режим делопроизводства» также во многом зависит от того, что понимается под термином «делопроизводство».

ГОСТ Р-51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» давал следующее определение: *делопроизводство* или *документационное обеспечение управления* – это отрасль деятельности, обеспечивающая документирование и организацию работы с официальными документами[1].

Термины «делопроизводство» и «документационное обеспечение управления» (ДОУ) в соответствии с ГОСТом Р 51141-98 употреблялись как синонимы, однако между ними все-таки существуют некоторые различия. Во-первых, понятие «делопроизводство» преимущественно используется при описании организационной стороны и традиционных приемов работы с документами. Во-вторых, понятие «документационное обеспечение управления» подчеркивает информационно-технологическую составляющую в современной организации делопроизводства и его лучше употреблять, когда речь идет о компьютерных технологиях работы с документами.

В соответствии с ГОСТом Р 51141-98, делопроизводство (или ДОУ) предполагает, прежде всего, создание документов или *документирование*, т. е. запись информации на различных носителях по установленным правилам, которые закрепляются в правовых актах и нормативно-методических документах. Результатом документирования является *документ* – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Носителем при этом может выступать любой материальный объект, используемый для закрепления и хранения на нем речевой, звуковой или изобразительной информации, в том числе в преобразованном виде. При этом процесс записи информации на бумаге или ином носителе является строго регламентированным, что, в свою очередь, обеспечивает юридическую силу документа.

Делопроизводство (или ДОУ), однако, предполагает не только создание документов, но также и *организацию работы* с ними, которая включает в себя организацию документооборота, хранение и использование документов в текущей деятельности учреждения.

Таким образом, можно выделить две составные части делопроизводства:

– документирование информации;

– организация работы с официальными документами.

С 1 марта 2014 года взамен ГОСТ Р 51141-98 был введен ГОСТ Р 7.0.8-2013[2]. Данный стандарт

[1] ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». М.: ИПК Издательство стандартов, 1998. Документ утратил силу с 1 марта 2014 года в связи с изданием Приказа Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст, утвердившего ГОСТ Р 7.0.8-2013 «СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

[2] ГОСТ Р 7.0.8-2013 «СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст.

ISSN 2658-4050 (Online)

разделяет понятия «делопроизводство», «документационное обеспечение управления» и «управление документами».

Так, понятие *делопроизводство* определяется как «деятельность, обеспечивающая документирование, обработку, использование и оперативное хранение документов; *документационное обеспечение (управления), ДОУ* – деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами; *управление документами* – деятельность, обеспечивающая реализацию единой политики и стандартов по отношению к документальному фонду организации» [16, с. 230].

Таким образом, если правовой режим – это установленный нормами права особый порядок регулирования взаимоотношений в определенной сфере, то *правовой режим делопроизводства – это установленный нормами права порядок деятельности по документированию информации и организации работы с документами.*

**3. Особенности правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации**

Деятельность органов исполнительной власти по производству документированной информации имеет свою специфику (в действующем законодательстве данный процесс называется «документирование», что означает «запись информации на различных носителях по установленным правилам»[3]). Порядок документирования и организации работы с документами в органах исполнительной власти установлен Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 года № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»[4]. Правовое регулирование в этой сфере данным документом, конечно же, не ограничивается. К числу нормативно-правовых актов, регламентирующих особенности документационного обеспечения в органах исполнительной власти, относятся: федеральные законы, указы Президента РФ, правовые акты палат Федерального Собрания, постановления Правительства РФ, государственные стандарты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что в документировании управленческой деятельности органов исполнительной власти широко используется государственная символика, одним из важнейших источников правового регулирования в сфере государственного делопроизводства является Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2 ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Этот закон устанавливает одну из составляющих правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти, а именно – порядок использования Государственного герба Российской Федерации как официального государственного символа на бланках, иных документах и печатях государственных органов. Так, согласно данному закону, на бланках федеральных органов исполнительной власти изображение Государственного герба РФ помещается в одноцветном варианте[5].

Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» установлено, что изготовление печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации осуществляют только полиграфические и штемпельно-граверные предприятия, имеющие выданные в установленном порядке лицензии на соответствующий вид деятельности и сертификаты о наличии технических и технологических возможностей для изготовления указанного вида продукции на должном качественном уровне[6]. Изготовление печатей и бланков с воспроизведением герба Российской Федерации осуществляется по заказам федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, организаций и учреждений, а также органов, организаций и учреждений, незави-

[3] Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

[4] Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 25. Ст. 3060.

[5] Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021.

[6] Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст. 123.

ISSN 2542-1514 (Print)

симо от формы собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями.

Важные составляющие правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти РФ, связанные с реализацией конституционного права граждан на получение документированной информации, устанавливает Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 №Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти№[7]. Так, например, данным постановлением утвержден перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

Специфика данного правового режима обусловлена также юридическими свойствами информации, которая подлежит документированию в процессе деятельности органов исполнительной власти, и в некоторых случаях является информацией ограниченного доступа. В соответствии с п.п. 2.38 и 2.39 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, «…работа с секретными документами, шифротелеграммами, другими документами ограниченного доступа, а также обработка секретной и другой информации ограниченного доступа осуществляются в соответствии со специальными инструкциями. Организация и ведение делопроизводства в федеральном органе исполнительной власти осуществляются структурным подразделением федерального органа исполнительной власти, на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лицами, ответственными за ведение делопроизводства в других структурных подразделениях федерального органа исполнительной власти»[8].

В настоящее время основу правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти составляют «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477[9], положения которых подробно регламентируют порядок создания документов.

Так, согласно Правилам, документы, создаваемые в федеральном органе исполнительной власти, оформляются на бланках, на стандартных листах бумаги формата А4 (210 х 297 мм) или А5 (148 х 210 мм) либо в виде электронных документов и должны иметь установленный состав реквизитов, их расположение и оформление.

Бланки федерального органа исполнительной власти разрабатываются на основе углового или продольного варианта расположения реквизитов. При угловом варианте реквизиты бланка располагаются в верхнем левом углу листа. При продольном варианте реквизиты бланка располагаются посередине листа вдоль верхнего поля.

При подготовке документов в федеральном органе исполнительной власти используются электронные шаблоны бланков документов.

Каждый лист документа, оформленный как на бланке, так и на стандартном листе бумаги, должен иметь поля не менее 20 мм – левое, 10 мм – правое, 20 мм – верхнее и 20 мм – нижнее.

Образцы бланков и электронные шаблоны бланков документов федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем этого федерального органа исполнительной власти.

Реквизитами документов, создаваемых в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти, являются:

а) Государственный герб Российской Федерации;

б) наименование федерального органа исполнительной власти;

в) должность лица – автора документа;

г) подпись должностного лица;

д) вид документа;

е) место составления (издания) документа;

ж) справочные данные о федеральном органе исполнительной власти;

з) адресат;

и) дата документа;

к) регистрационный номер документа;

[7] Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 48. Ст. 5832.

[8] Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

[9] Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3060.

ISSN 2658-4050 (Online)

л) наименование либо аннотация документа;

м) текст документа;

н) ссылка на исходящий номер и дату документа адресанта;

о) отметка о наличии приложений;

п) гриф согласования;

р) гриф утверждения;

с) виза;

т) оттиск печати;

у) отметка о заверении копии;

ф) отметка об исполнителе;

х) указания по исполнению документа;

ц) отметка о контроле документа;

ч) отметка об исполнении документа;

ш) отметка о конфиденциальности;

щ) отметка о поступлении документа.

В целях оптимизации процедуры и порядка разработки федеральными органами исполнительной власти инструкций по делопроизводству были разработаны Методические рекомендации[10]. Положения Инструкции по делопроизводству распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя, в том числе с электронными документами, включая подготовку, обработку, хранение и использование документов, осуществляемую с помощью информационных технологий. Системы электронного документооборота (системы автоматизированной обработки документов), применяемые в государственном органе, должны обеспечивать выполнение требований Инструкции по делопроизводству.

Следует отметить, что:

– положения Инструкции по делопроизводству не распространяются на организацию работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну;

– особенности работы с документами, содержащими конфиденциальную информацию (служебную и иную тайну, персональные данные), регулируются специальными нормативными актами (инструкциями, положениями, правилами), утверждаемыми руководителем;

– требования Инструкции по делопроизводству к работе с бухгалтерской, научно-технической и другой специальной документацией распространяются лишь в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение;

– организацию, ведение и совершенствование делопроизводства на основе единой политики, использование современных информационных технологий в работе с документами и методическое руководство и контроль за соблюдением установленного порядка работы с документами в структурных подразделениях осуществляет Служба делопроизводства соответствующего государственного органа;

– функции, задачи, права и ответственность Службы делопроизводства регламентируются положением о ней;

– должностные обязанности работников Службы делопроизводства и работников, отвечающих за организацию работы с документами в структурных подразделениях государственного органа, устанавливаются должностными регламентами [17, с. 51].

Основываясь на анализе нормативно-правовых актов, можно констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации сформировалась система законодательства, которая регулирует осуществление документационных операций в структуре органов исполнительной власти. Однако, многие специалисты в области ДОУ отмечают [18, с. 87–90; 8, с. 19, 20, 55–58], что Правила нуждаются в доработке, конкретизации ряда уже имеющихся положений и включении новых.

**4. Перспективы совершенствования правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации**

В настоящее время основным направлением преобразований организации делопроизводства в органах исполнительной власти является внедрение информационных технологий, в том числе электронного документооборота. Их применение позволит поднять на новый уровень не только делопроизводство в самих органах власти, сделать более прозрачной деятельность государственного аппарата, но и оптимизировать осуществление государственных функций [21, с. 139].

Необходимо отметить, что на правотворческом уровне в данном направлении сделано уже немало. Так, в Правилах делопроизводства отдельный раздел посвящен работе с электронными документами – «Раздел VI. Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнитель-

[10] Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 № 76).

ISSN 2542-1514 (Print)

ной власти»[11]. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 02.09.2011 № 221 утверждены «Требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки информации, доступ к которой ограничен»[12]. В 2012 г. было принято Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти»[13].

Вместе с тем, несмотря на достаточно большое количество нормативно-правовых актов в данной сфере, в процессе использования электронных документов в деятельности органов исполнительной власти существует еще достаточно проблем, особенно в сфере межведомственного обмена информацией, которые обусловлены отсутствием единых требований к магнитным носителям, к формату текстов документов на магнитных носителях, стандартов, обеспечивающих совместимость информационных систем, их интеграцию. В конечном итоге органы исполнительной власти самостоятельно решают вопросы создания и использования электронных документов, разрабатывая для регламентации этих процессов локальные нормативные документы. Любое ведомство может по собственной воле разрабатывать различные формуляры и формы документов.

Таким образом, отсутствие единой нормативно-методической базы, регламентирующей вопросы непосредственного применения электронных документов в делопроизводстве органов исполнительной власти, значительно затрудняет, а подчас делает невозможным внедрение электронной документации в управленческую деятельность, поэтому зачастую электронные документы используются в качестве «черновиков» или копий бумажных документов.

Конечно, сегодня органы исполнительной власти находятся далеко не на завершающей стадии внедрения электронного документооборота. Предстоит решить еще многие проблемы организационного, нормативно-правового, кадрового и технического характера. Для их решения потребуются скоординированные совместные усилия документоведов, архивистов, специалистов по IT-технологиям, юристов.

По мнению многих специалистов, одной из основных проблем управления документационным обеспечением в настоящее время является отсутствие единого органа государственной власти, отвечающего за выработку и проведение государственной политики в сфере документационного обеспечения управления [22]. Функции регулирования документационного обеспечения управления рассредоточены между отдельными федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. И хотя Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» возлагает на Правительство Российской Федерации установление порядка документирования в федеральных органах исполнительной власти, это не означает, что непосредственно Правительство Российской Федерации должно вырабатывать этот порядок. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» возлагает на Правительство общее руководство социально-экономической сферой, решение частных вопросов – не является задачей Правительства Российской Федерации[14].

Проблема заключается в том, что в отсутствие координирующего центрального органа, обладающего соответствующими полномочиями в области управления документацией и, как следствие, в отсутствие единой правовой и методологической базы, определение оптимального количества применяемых видов документов и разработку их внешней формы ведомства осуществляют самостоятельно [23, с. 89].

В частности, это приводит к тому, что одни и те же реквизиты, используемые при проектировании форм документов, имеют различное месторасположение, различное оформление и состав информации.

[11] Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3060.

[12] Приказ Минкомсвязи РФ от 2 сентября 2011 № 221 «Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.11.2011 № 22304) // Российская газета. 21.11.2011. № 261.

[13] Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 38. Ст. 5102.

[14] Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

ISSN 2658-4050 (Online)

Основополагающую роль в решении проблем документооборота в органах исполнительной власти, связанных с несовершенством нормативно-правовых актов в данной сфере, должен сыграть Федеральный закон «О документационном обеспечении управленческой деятельности». Этот Закон должен стать единым официальным документом, который не только решит многие спорные вопросы электронного документооборота в органах исполнительной власти, но и в определенной степени определит направления и дальнейшие перспективы развития автоматизации документационного обеспечения управления. Принятие подобного закона является необходимой задачей ближайшего будущего.

**5. Заключение**

Несмотря на то, что в настоящее время существует достаточно развитая база нормативно-правового регулирования документационного обеспечения управления, значительная часть вопросов, связанных с организацией и технологией работы с документами, регламентирована недостаточно. В частности, это касается организации электронного документооборота в деятельности органов исполнительной власти. Бесконтрольное внедрение электронных документов приводит к тому, что любое ведомство может произвольно вводить формуляры и формы документов, и обязывать все нижестоящие государственные и негосударственные организации заполнять эти формы. Данная ситуация усугубляется тем, что существующие национальные стандарты в сфере делопроизводства не являются обязательными для органов государственной власти и носят рекомендательный характер.

Решению этой и многих других проблем, и улучшению состояния документационного обеспечения управления в стране могли бы способствовать следующие меры:

– адаптация к российским условиям международных стандартов в области документационного обеспечения управления,

– восстановление государственного регулирования делопроизводственных процессов в органах исполнительной власти всех уровней;

– создание федерального органа исполнительной власти, отвечающего за совершенствование, контроль, нормативно-правовое регулирование документационного обеспечения управления в нашей стране;

– принятие Федерального закона «О документационном обеспечении управления», в котором были бы закреплены общие принципы и наиболее существенные положения документационного обеспечения управления.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Кошелева Е.А. Законодательные и нормативные акты по хранению и использованию документов / Е.А. Кошелева // Секретарь-референт. – 2004. – № 8. – С. 46–48.

2. Кузнецова Т.В. Нормативно-методические акты, определяющие порядок документирования и работы с документами / Т.В. Кузнецова // Делопроизводство. – 2007. – № 4. – С. 10–15.

3. Чуковенков А.Ю. Регламентация делопроизводства в организации / А.Ю. Чуковенков // Секретарь-референт. – 2007. – № 3. – С. 32–37.

4. Ермолаева А.В. О некоторых теоретических и практических аспектах организации документооборота в органах государственной власти / А.В. Ермолаева // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота: доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. М.: Росархив. ВНИИДАД, 2012. – С. 74-81.

5. Храмцовская Н.А. Новые Правила делопроизводства: пристальный взгляд специалиста / Н.А. Храмцовская // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2009. – № 8. – С. 14–23.

6. Янковая В.Ф. О новых Правилах делопроизводства / В.Ф. Янковая // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2009. – № 8. – С. 6–13.

7. Ларин М.В. Основные условия оптимизации документооборота в современных условиях / М.В. Ларин // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота: доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26–27 октября 2011 г. – М.: Росархив. ВНИИДАД, 2012. – С. 33–37.

8. Борискин В.В. Административно-правовая интерпретация делопроизводства в федеральных органах власти / В.В. Борискин // Государственная служба. – 2009. – № 4. – С. 55–58.

9. Андрианова В.В. Правовой режим информации в конституционном и муниципальном праве / В.В. Андрианова. – М., 2011. – 279 с.

10. Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование / В.Б. Исаков // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. – Свердловск, 1982. – С. 34–39.

11. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 286 с.

12. Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.

13. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов Российским законодательством: автореф. дис. … канд. юрид. наук / О.С. Родионов. – Саратов, 2001. – 27 с.

14. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1989. – 143 с.

15. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (Теоретический аспект): дис. … канд. юрид. наук / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.

16. Селезнева Т.А. Соотношение понятий «делопроизводство», «документационное обеспечение управления» и «управление документами» (ретроспектива и современность) / Т.А. Селезнева // Документ. Архив. История. Современность. – 2016. – № 16. – С. 229–240.

17. Васильев Ф.П. Особенности делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти России / Ф.П. Васильев, В.А. Яковлев, Е.И. Наумова // Административное право и процесс. – 2011. – № 1. – С. 50–54.

18. Ермолаева А.В. Новые правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: проблемы применения / А.В. Ермолаева // Власть. – 2011. – № 4. – С. 87–90.

19. Кузнецов С.Л. Правила делопроизводства для федеральных органов и не только. Электронные технологии / С.Л. Кузнецов. – URL: http://www.klerk.ru/buh/articles/259121/ (дата обращения: 20.06.2020).

20. Храмцовская Н.А. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: что меняется? / Н.А. Храмцовская. – URL: http://www.profiz.ru/sr/11_2009/pravila_deloproizvodstva/ (дата обращения: 20.06.2020).

21. Кузнецова Е.В. Электронный документооборот как инструмент повышения эффективности государственного управления / Е.В. Кузнецова // Социокультурные факторы инновационного развития региона: Всероссийская научная конференция 27–28 октября 2011 г.: сб. статей / сост. Т.Е. Зерчанинова, И.С. Парфенова. – Екатеринбург, УрАГС, 2011. – С. 139–143.

22. Янковая В.Ф. Государственное регулирование документационного обеспечения управления: современное состояние и проблемы / В.Ф. Янковая. – URL: http://www.gdm.ru/meropr/27.01.2011/5403/706/4897/ (дата обращения: 20.06.2020).

23. Ермолаева А.В. Документирование деятельности органов государственной власти (традиционные и современные технологии) / А.В. Ермолаева // Власть. – 2010. – №1. – С. 46–49.

## *REFERENCES*

1. Kosheleva E.A. Legislation and regulations on the storage and use of documents. *Sekretar'-referent*, 2004, no. 8, pp. 46–48. (In Russ.).

2. Kuznetsova T.V. Normative and methodological acts that define the procedure for documenting and working with documents. *Deloproizvodstvo*, 2007, no. 4, pp. 10–15. (In Russ.).

3. Chukovenkov A.Yu. Regulation of records management in the organization. *Sekretar'-referent*, 2007, no. 3, pp. 32–37. (In Russ.).

4. Ermolaeva A.V. *About some theoretical and practical aspects of document management in public authorities*, in: Larin M.V. (ed.) *Documentation in the information society: problems of records cycling optimization. Reports and presentations at the XVIII International scientific and practical conference on October 26-27, 2011*. Moscow, Rosarkhiv. VNIIDAD Publ., 2012. Pp. 74–81. (In Russ.).

5. Khramtsovskaya N.A. The new Rules of records management: a specialist's gaze. *Deloproizvodstvo i dokumentooborot na predpriyatii*, 2009, no. 8, pp. 14–23. (In Russ.).

6. Yankovaya V.F. About the new Rules of records management. *Deloproizvodstvo i dokumentooborot na predpriyatii*, 2009, no. 8, pp. 6–13. (In Russ.).

7. Larin M.V. *Basic conditions for optimizing document management in modern conditions*, in: Larin M.V. (ed.) *Documentation in the information society: problems of records cycling optimization. Reports and presentations at*

*the XVIII International scientific and practical conference on October 26-27, 2011*. Moscow, Rosarkhiv. VNIIDAD Publ., 2012. Pp. 33–37. (In Russ.).

8. Boriskin V.V. Administrative and legal interpretation of records management in Federal authorities. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*, 2009, no. 4, pp. 55–58. (In Russ.).

9. Andrianova V.V. *Legal regime of information in constitutional and municipal law*. Moscow, 2011. 279 p. (In Russ.).

10. Isakov V.B. *Legal regimes and their improvement*, in: Cherdantsev A.F. (ed.) *XXVII Congress of the CPSU and the development of the theory of law*. Sverdlovsk, 1982. Pp. 34–39. (In Russ.).

11. Alekseev S.S. *General permissions and General prohibitions in Soviet law*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1989. 286 p. (In Russ.).

12. Matuzov N.I., Malko A.V. Legal regimes: issues of theory and practice. *Pravovedenie*, 1996, no. 1, pp. 16–29. (In Russ.).

13. Rodionov O.S. *Mechanism for establishing legal regimes under Russian law*. Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2001. 27 p. (In Russ.).

14. Morozova L.A. *The constitutional regulation of the USSR*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1989. 143 p. (In Russ.).

15. Shamsumova Eh.F. *Legal regimes (Theoretical aspect).* Cand. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2001. 213 p. (In Russ.).

16. Selezneva T.A. The relationship between the concepts of "records management", "documentation maintenance of management" and "document management" (retrospective and modernity). *Dokument. Arkhiv. Istoriya. Sovremennost'*, 2016, no. 16, pp. 229–240. (In Russ.).

17. Vasil'ev F.P., Yakovlev V.A., Naumova E.I. Features of records management in the Federal bodies of Executive power of Russia. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrtaive Law and Procedure*, 2011, no. 1, pp. 50–54. (In Russ.).

18. Ermolaeva A.V. New rules of records management in Federal executive authorities: problems of application. *Vlast' = The Authority*, 2011, no. № 4, pp. 87–90. (In Russ.).

19. Kuznetsov S.L. *Rules of records management for Federal authorities and not only. Electronic technologies.* Available at: http://www.klerk.ru/buh/articles/259121/ (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

20. Khramtsovskaya N.A. *Rules of records management in Federal executive authorities: what is changing?* Available at: http://www.profiz.ru/sr/11_2009/pravila_deloproizvodstva/ (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

21. Kuznetsova E.V. *Electronic document management as a tool for improving the efficiency of public administration*, in: Zerchaninova T.E., Parfenova I.S. (eds.). *Socio-cultural factors of innovative development of the region: national scientific conference, October 27-28, 2011: Collection of articles*. Yekaterinburg, 2011. P. 139–143. (In Russ.).

22. Yankovaya V.F. State regulation of documentation maintenance of management: current status and problems. Available at: http://www.gdm.ru/meropr/27.01.2011/5403/706/4897/ (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

23. Ermolaeva A.V. Documenting the activities of public authorities (traditional and modern technologies). *Vlast' = The Authority*, 2010, no. 1, pp. 46–49. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Марченко Ольга Владимировна*** – кандидат юридических наук, доцент кафедры всеобщей истории
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: almalexia_@rambler.ru

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

***Olga V. Marchenko*** – PhD in Law, Associate Professor, Department of General History
*Dostoevsky Omsk State University*
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: almalexia_@rambler.ru

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Марченко О.В. Правовой режим делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации / О.В. Марченко // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 76–85. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).76-85.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Marchenko O.V. Legal regime of records management in Russian executive authorities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 76–85. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).76-85. (In Russ.).

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

# THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

**УДК** 342.5
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).86-102

CC BY 4.0

## УЧАСТИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

**О.А. Кожевников[1,2], А.Н. Мещеряков[3]**
[1] *Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия*
[2] *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*
[3] *Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Тюмень, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
1 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Местное самоуправление, муниципальные правоотношения, субъект Российской Федерации, высшее должностное лицо, публичная власть, развитие местного самоуправления, взаимодействие органов власти, формы взаимодействия, участие

Обосновывается назревшая необходимость правового регулирования форм участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях, систематизации указанных форм и определения пределов такого участия. Проведенная систематизация организационно-правовых форм участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях и выявление их содержания с учетом складывающейся правоприменительной практики позволили обосновать комплекс предложений по совершенствованию нормативного регулирования в рамках концепции единства публичной власти. Сделан вывод о том, что участие высшего должностного лица субъекта федерации в муниципальных правоотношениях несомненно позволяет обеспечивать дополнительные гарантии реализации государственных программ развития местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации, содействовать решению органами местного самоуправления вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, обеспечивать неукоснительное соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальных образований.

## PARTICIPATION OF THE HIGHEST OFFICIAL OF THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MUNICIPAL LEGAL RELATIONS

**Oleg A. Kozhevnikov[1,2], Aleksandr N. Meshcheryakov[3]**
[1] *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*
[2] *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*
[3] *Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia, Tyumen, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 1
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Local self-government, municipal legal relations, constituent entity of the Russian Federation, highest official, public power,

The subject of the research is public relations concerning the execution of the powers of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in the sphere of local self-government.
The aim of the research is substantiating the urgent need for legal regulation of the forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations, systematization of these forms and determining the limits of participation of this official in municipal legal relations.
When setting the aim of the research, the authors proceeded from the fact that the independence of local self-government defined in the Constitution of the Russian Federation is not absolute and unlimited. On the contrary, the Constitution of the Russian Federation and current federal legislation provide the possibility of participation of state authorities, including the highest official of the constituent entity of the Russian Federation, in municipal legal relations.

ISSN 2658-4050 (Online)

development of local self-government, cooperation of authorities, forms of cooperation, participation

The research methodology includes general scientific methods, as well as some special ones, such as formal logic, structural analysis, structural-functional and interpretative methods, legal analysis, comparative analysis. The authors analyzed legal regulation in Russia and law enforcement practice

The main results of the research. Theoretical and practical approaches to legal substantiation of the necessity of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations were formulated. The authors systematized the organizational and legal forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations and analyzed their content. This made it possible to substantiate a set of proposals directly or indirectly aimed at improving this model of public relations within the framework of the concept of the unity of public authority enshrined in the Constitution. The main forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations are: promoting the development of local self-government; interaction with local self-government bodies; participation in the formation of local self-government bodies; application (participation in application) of measures of legal responsibility in respect of local self-government bodies and local self-government officials; temporary exercise of certain powers of local self-government bodies.

Conclusions. According to the special legal status of the highest official in the system of state authorities of the constituent entity of the Russian Federation, the combined potential of all organizational and legal forms of his participation in municipal legal relations undoubtedly allows to increase the effectiveness of public authority. Such participation helps to provide additional guarantees for the implementation of governmental programs for the development of local self-government on the territory of the constituent entity of the Russian Federation, to assist local self-government bodies in resolving local issues and vested certain state powers, to ensure strict observance of the law, rights and freedoms of people on the territory of municipalities.

**1. Введение**

2020 год в истории российского государства и в особенности российского конституционализма, безусловно, будет особенным. Впервые, начиная с 1993 года – момента принятия первоначального текста Конституции РФ, по инициативе главы государства проводится масштабная работа по внесению изменений в основной закон государства. Представленные на всенародное обсуждение поправки в Конституцию РФ вызвали неоднозначную реакцию как в обществе, так и в научном сообществе. Однако, несомненно, что данные события подталкивают ученых-конституционалистов на оценку имеющихся достижений в реализации уже существующих конституционных положений, а также перспектив дальнейшего развития представленных президентом РФ конституционных поправок.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[1] предусмотрены существенные корректировки положений ст. 131 и 132 Конституции РФ. В частности, упомянутым актом предлагается на конституционном уровне установить единую систему публичной власти в Российской Федерации, субъекты которой осуществляют между собой взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также предложено закрепить право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Конституционный суд РФ в своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3[2] вышеуказанные поправки признал не противоречащими действующему тексту Конституции РФ, поскольку они не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[2] 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

ISSN 2542-1514 (Print)

его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 и 130 Конституции Российской Федерации).

Почти 30-летняя история функционирования местного самоуправления в России наглядно показала, что самостоятельность низшего уровня публичной власти вовсе не означает ее закрытость от конструктивного взаимодействия с органами и должностными лицами государственной власти. Более того, в силу установления в РФ крайне недостаточного нормативного уровня организационной и экономической основы местного самоуправления, порой только взаимодействие, а в отдельных случаях, предусмотренных нормативными актами, вмешательство органов государственной власти в вопросы организации и функционирования местных властей на территориях муниципальных образований позволяет поддерживать хотя бы минимальный уровень решения вопросов местного значения, особенно в части их бюджетного обеспечения, а также поддерживать уровень соответствующий уровень законности на указанных территориях, исполняя предписание Конституции РФ о верховенстве прав и свобод человека на всей территории РФ.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] (далее – Закон о принципах местного самоуправления) разграничивает полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления в статьях 5, 6. Такое разграничение в правовой литературе периодически подвергается критике, поскольку очевидно присутствие определенной несогласованности в положениях названных статей. Но несмотря на критику и возможно не самую удачную конструкцию, она, в целом соответствует конституционно-правовому подходу разграничения предметов ведения и полномочий и в сравнении обсуждаемой теорией о «предметах совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» видится более жизнеспособной.

Следует отметить, что в рамках оценки предметов ведения Федерации и ее субъектов по вопросам организации и функционирования местного самоуправления в России, практика федерального конституционного правосудия неоднократно указывала на объективно необходимые предпосылки взаимодействия органов публичной власти между собой, в частности органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в пределах всей территории субъекта Российской Федерации. Указанное взаимодействие, безусловно не ограничивается только вопросами обеспечения экономических основ местного самоуправления. Сфера участия органов государственной власти в организации местного самоуправления на территории субъекта РФ на современном этапе выражается и в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, выборов отдельных должностных лиц местного самоуправления, в тоже время законодательство РФ предусматривает участие выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ[4].

Вопросы участия органов государственной власти в муниципальных правоотношениях прямо или косвенно затрагивались в работах С.А. Авакьяна, А.В. Безрукова, Т.М. Бялкиной, А.Н. Костюкова, С.Г. Соловьева, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и многих других авторов.

силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. N 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ч. 2. Ст. 8062; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

ISSN 2658-4050 (Online)

В рамках настоящей работы авторам хотелось бы остановиться, прежде всего, на нормативно-правовых аспектах взаимодействия главы субъекта РФ с органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в границы соответствующего субъекта РФ. Нельзя не отметить то факт, что среди органов государственной власти субъекта РФ профильный в области местного самоуправления Закон о принципах местного самоуправления наибольшим объемом полномочий в области взаимодействия с местными властями наделяет высшее должностное лицо субъекта РФ. Это предопределено его особым правовым статусом в системе органов государственной власти субъекта РФ, наличием как большого объема властных полномочий, так и повышенного уровня ответственности, выражающегося в том числе и в возможности отрешения главы субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Итак, высшее должностное лицо субъекта РФ участвует в муниципальных правоотношениях в различных формах. Остановимся на важнейших из них:

**2. Содействие развитию местного самоуправления**

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[5] (далее – Закон о принципах организации власти субъектов) содействие развитию местного самоуправления является одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

Как отмечает А.Н. Костюков, федеральный законодатель переложил принятие ключевых решений в сфере местного самоуправления на органы государственной власти субъекта РФ…, при сохранении общей централизации власти субъектам РФ передан значительный объем полномочий в сфере местного самоуправления [1]. В этих условиях роль и значение участия высшего должностного лица субъекта РФ в развитии местного самоуправления, несомненно, возрастает.

Местное самоуправление в РФ является не только уровнем организации публичной власти, но и правом граждан на его осуществление. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся вопросы как установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления, так и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе и на осуществление местного самоуправления. В рамках реализации названных конституционных положений руководители субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе принимать участие в содействии развитию местного самоуправления на территории соответствующего региона. В первую очередь это реализуется через разработку, принятие и выполнение различных программ развития местного самоуправления на территории субъекта РФ. Программы, как правило, утверждаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Но поскольку система органов государственной власти в субъектах РФ развивается по заданной Законом о принципах организации власти субъектов модели при которой высшее должностное лицо субъекта РФ руководит высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и, как правило, его возглавляет, получается, что выступая инициатором принятия соответствующих программ, оно участвует в муниципальных правоотношениях через высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в том числе и подписывая соответствующий нормативный правовой акт.

Подобная модель в субъектах РФ широко используется. Так, например, Постановлением Правительства Калужской области, подписанным Губернатором Калужской области в целях содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления в рамках государственной программы «Экономическое развитие в Калужской области» на 2019 год утверждено распределение бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов[6].

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

[6] Постановление Правительства Калужской области от 21 августа 2019 г. № 526 «Об утверждении распределения бюджетам муниципальных образований Калужской области иных межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Калужской области в рамках государственной программы Калужской области "Экономическое развитие в Калужской области" на 2019 год» // Справочная правовая система

ISSN 2542-1514 (Print)

Постановление Правительства Хабаровского края от 27 декабря 2013 г. № 464-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края "Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае"» подписано с указанием на совмещение должностей «Губернатор, Председатель Правительства края».

Встречаются примеры, когда решения о содействии развитию местного самоуправления оформляются актом высшего должностного лица субъекта РФ, а высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ ставится задача по обеспечению его реализации. Например, Постановление Губернатора Камчатского края от 17 июля 2009 г. № 178 о выделении муниципальным образованиям грантов из краевого бюджета[7].

Реализации данной формы участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях способствует предоставленное ему ст. 18.1 Закона о принципах местного самоуправления право выделения грантов муниципальным образованиям за счет средств бюджета субъекта РФ. Вместе с тем, дискреция высшего должностного лица субъекта РФ в применении подобной меры поддержки практически отсутствует. Согласно закону, данная мера применяется в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Их перечень установлен Президентом РФ[8], а процедура, включая методику оценки эффективности – Правительством РФ[9].

С одной стороны, такая жесткая регламентация обеспечивает единый и прозрачный подход к выделению финансирования, с другой – ограничивает возможности высшего должностного лица субъекта РФ в поддержке «отстающих» муниципальных образований, поскольку методика жестко связана с высокими результатами деятельности.

Поддерживая критику данной методики и отдельных ее критериев [2], в том числе и тот тезис, что «результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны в первую очередь побуждать региональные и федеральные власти принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают» [3, с. 67] следует предложить при ее совершенствовании предусмотреть право субъектов РФ самостоятельно устанавливать ряд критериев с учетом потребностей развития местного самоуправления на территории субъекта РФ, что будет вполне справедливо, поскольку гранты выделяются за счет бюджета субъекта РФ.

Наряду с перечисленными формами поддержки, следует отметить, что высшее должностное лицо субъекта РФ может содействовать развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ используя предоставленное право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Также оно обладает правом отклонения закона субъекта РФ, представленного на подписание. И даже если данные нормы широко не применяются, сам факт их наличия позволяет высшему должностному лицу субъекта РФ при необходимости использовать их в интересах местного самоуправления.

**3. Взаимодействие с органами местного самоуправления**

Законом о принципах организации власти субъектов предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления (п. «д.1» ч. 7 ст. 18). Но это лишь одна из форм, которая не исключает иные способы взаимодействия.

«Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[7] Постановление Губернатора Камчатского края от 17 июля 2009 г. № 178 «О Порядке выделения из краевого бюджета грантов городским округам и муниципальным районам в Камчатском крае в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Камчатском крае» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[8] Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

[9] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

ISSN 2658-4050 (Online)

Как было отмечено ранее, в рамках фактического построения единой системы публичной власти взаимодействие с органами местного самоуправления в той или иной мере осуществляют все ветви государственной власти. Вопросы организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в науке конституционного права, равно как и в науке муниципального права получили существенное развитие.

Как отмечает С.А. Авакьян: «Конституция РФ в целом исходит из того, что вертикальное разделение полномочий предполагается в том числе с учетом наличия такого уровня публичной власти, как местное самоуправление» [4, с. 10]. Поскольку подчиненность между этими уровнями власти исключается, единственным способом обеспечения единства публичной власти остается взаимодействие.

Правовым основанием взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по мнению Т.М. Бялкиной является ч. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления [5, с. 109]. Базовые принципы подобного взаимодействия заложены в Конституции РФ, Законе о принципах местного самоуправления.

Вопросы организации взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который последовательно придерживается позиции о том, что такое взаимодействие необходимо «для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований»[10]. В заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З Конституционный Суд РФ отметил, что он: «неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации…».

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ поправки не просто предполагают, но и обязывают органы, входящие в ее единую систему согласованно функционировать и взаимодействовать (ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 132).

Взаимодействие государственной и муниципальной власти предполагает оптимальное сочетание прямых и обратных связей, которые А.В. Безруков определяет как «субординационно-координационные» [6, с. 23–24]. С учетом субъектов взаимодействия в этих связях выделяют «горизонтальные» и «вертикальные» формы [7, с. 47–48].

К его формам по мнению Е.С. Шугриной относятся: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями, заключение договоров и соглашений, создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп, реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта РФ, направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти» [8, с. 333–343]. Прямо или косвенно все перечисленные формы взаимодействия с реализуются в деятельности высшего должностного лица субъекта РФ.

Встречается и более широкий подход к пониманию взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. И.И. Гусенбеков выделяет такие формы как «координация и государственный контроль местного самоуправления» [9, с. 39]. Подобная позиция видится небесспорной, поскольку государственный контроль вряд ли является формой взаимодействия, тогда как взаимодействие в форме координации сомнений не вызывает и подтверждается практикой.

В качестве примера участия высшего должностного лица субъекта РФ в организации взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с муниципальными властями можно привести Постановление Правительства Орловской области от 3 февраля 2020 г. № 45 «О создании рабочей группы по координации деятельности органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области в рамках подключения социально значимых объектов к сети Интернет на территории Ор-

[10] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 19. Ст. 2774.

ловской области»[11]. Подобная рабочая группа создана Постановлением Губернатора Кемеровской области – Кузбасса от 8 апреля 2020 г. № 31-пг[12]. И таких рабочих групп в субъектах РФ создается достаточно большое количество.

Несмотря на очевидные примеры наличия представленного направления участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях отсутствие нормативной основы на федеральном уровне в определении его специальных полномочий и корреспондирующих обязанностей органов местного самоуправления видится пробелом в правовом регулировании соответствующих отношений, поскольку на практике может породить противостояние высших должностных лиц субъектов РФ с главами экономически эффективных муниципальных образований (подобные конфликты были в Свердловской области [10], в Камчатском крае [11]).

Во избежание подобных противостояний в Законе о принципах местного самоуправления следовало бы предусмотреть обязанность органов местного самоуправления принимать участие в совещаниях, проводимых в связи с реализацией высшим должностным лицом субъекта РФ полномочий по организации согласованного функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления.

Полагаем, что такая постановка вопроса не будет противоречить положениям Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, поскольку сущность координационных полномочий заключается не в принуждении или диктовании воли, а в выработке согласованных решений, отражающих интересы участвующих сторон. Установление обязанности органов местного самоуправления участвовать в подобных организационных формах взаимодействия усилит потенциал как органов местного самоуправления, так и региональных властей и повысит эффективность.

Отдельного внимания заслуживает договорный способ организации взаимодействия. В соответствии с п. «а» ч. 7 ст. 18 Закона о принципах организации власти субъектов высшее должностное лицо представляет субъект РФ в отношениях с органами местного самоуправления при этом вправе подписывать договоры и соглашения.

По мнению Е.В. Лунгу: «Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даже не предусматривает возможности применения метода саморегуляции или договорного метода в отношениях между органами местного самоуправления и органами государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации (ст. 5, 6)» [12, с. 67].

С данным утверждением сложно согласиться. Несмотря на отсутствие в ст. 5, 6 Закона о принципах организации власти субъектов прямого указания на договорный способ регулирования отношений между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, он является способом осуществления взаимодействия и в целях его осуществления вполне может быть реализован.

Особенностью договорного способа взаимодействия является юридическое равенство сторон, при котором решение достигается путем согласования волеизъявлений, направленных на достижение общих целей.

Об этом свидетельствует и правоприменительная практика, так, например, в Республике Мордовия законом утверждено 22 соглашения между Республикой Мордовия и муниципальными районами, находящимися на ее территории[13]. Со стороны Республики Мордовия соглашения подписаны ее главой, со стороны муниципальных районов – главами районов. Постановлением Правительства Республики Тыва

[11] Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[12] Постановление Губернатора Кемеровской области – Кузбасса от 8 апреля 2020 г. № 31-пг «О межведомственной рабочей группе по координации деятельности исполнительных органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса и органов местного самоуправления Кемеровской области по вопросу разработки механизма предоставления компенсации выпадающих доходов ресурсоснабжающим организациям» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[13] Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2017 г. № 92-З «Об утверждении заключения соглашений между Республикой Мордовия и муниципальными образованиями в Республике Мордовия об осуществлении государственным казенным учреждением Республики Мордовия "Региональный центр организации закупок" полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений муниципального образования в Республике Мордовия» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

одобрен проект соглашения об информационном взаимодействии между Правительством Республики Тыва и органами местного самоуправления нескольких муниципальных образований, подлежащий подписанию Главой Республики Тыва с одной стороны и главами соответствующих муниципальных образований – с другой[14].

Еще одним способом участия главы субъекта РФ в обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с муниципальными властями является осуществляемое на основании ч. 1 ст. 66 Закона о принципах местного самоуправления и соответствующих законов субъектов РФ взаимодействие региональных властей с советами муниципальных образований субъектов РФ. В отдельных субъектах РФ указанная форма взаимодействия нашла свое законодательное выражение, однако, в большинстве субъектов РФ содержание указанных законов является типовым. Они устанавливают принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с соответствующими советами муниципальных образований, полномочия органов государственной власти субъекта РФ по организации подобного взаимодействия и его формы[15].

При реализации данной формы взаимодействия высшее должностное лицо субъекта РФ, как правило, наделяется полномочиями по назначению уполномоченного должностного лица для участия в работе совета муниципальных образований и рассмотрению информации о деятельности совета муниципальных образований.

**4. Участие в формировании органов местного самоуправления**

В соответствии с законодательством на данный момент данная форма реализуется при отборе кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования, проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации.

В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения высшее должностное лицо субъекта РФ назначает половину членов конкурсной комиссии:

представляющей представительному органу муниципального образования кандидатуры для избрания главой муниципального образования (п. 2.1 ст. 36 Закона о принципах местного самоуправления).

по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации (п. 5 ст. 37 Закона о принципах местного самоуправления).

Следует отметить, что наметившаяся тенденция постепенного перехода от прямых выборов глав муниципальных образований к конкурсным процедурам с участием властей субъекта РФ достаточно критично воспринимается научным сообществом. Не способствует этому и правоприменительная практика, в частности участие главы субъекта РФ в формировании конкурсной комиссии по замещению должностей в муниципальных образованиях создает предпосылку воплощения субъективного фактора личности в этом вопросе. Так, если в Ленинградской области губернатор предлагал включать в конкурсные комиссии представителей социальной сферы, ветеранских организаций и бизнеса, учитывая мнение населения, в Волгоградской области в последние годы губернатором продвигались в конкурсные комиссии исключительно приближенные к нему лица, а общественное мнение при утверждении глав местных администраций игнорировалось. В итоге это привело к падению авторитета как местной, так и региональной власти [13, с. 47].

Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ полномочия органов государственной участвовать в формировании органов местного самоуправления предлагается закреплены в об-

[14] Постановление Правительства Республики Тыва от 3 марта 2020 г. № 67 «Об одобрении проекта соглашения об информационном взаимодействии между Правительством Республики Тыва и органами местного самоуправления муниципального района "Кызылский кожуун Республики Тыва", поселка городского типа Каа-Хем Кызылского кожууна Республики Тыва, муниципального района "Каа-Хемский кожуун Республики Тыва", муниципального района "Тандинский кожуун Республики Тыва", муниципального района "Пий-Хемский кожуун Республики Тыва" в сфере земельных отношений» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[15] Закон Республики Бурятия от 13 декабря 2013 г. № 207-V «О полномочиях органов государственной власти Республики Бурятия по взаимодействию с Советом муниципальных образований Республики Бурятия»; Закон Калужской области от 28 марта 2012 г. № 268-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Калужской области по взаимодействию органов государственной власти Калужской области с советом муниципальных образований Калужской области» и др. // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

новленной редакции ст. 131 Конституции РФ. Несмотря на то обстоятельство, что указанная редакция нормы в заключении от 16.03.2020 № 1-3 признана Конституционным судом РФ не противоречащей Конституции РФ, тем не менее, в рамках настоящего исследования будет не лишним напомнить позицию Конституционного суда РФ о пределах полномочий органов государственной участвовать в формировании органов местного самоуправления, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П. В указанном решении федеральный орган конституционного контроля отметил: «закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, *исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления*, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия».

Представляется, что именно указанная позиция должна стать базовой основой для использования высшим должностным лицом субъекта РФ своих полномочий по участию в формировании органов местного самоуправления.

**5. Применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

В соответствии со ст. 73 Закона о принципах местного самоуправления высшее должностное лицо субъекта РФ участвует в процедуре роспуска представительного органа муниципального образования путем внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проекта соответствующего закона субъекта РФ в случаях если в судебном порядке установлено, что:

представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству, который в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного им срока не принял в пределах своих полномочий мер по его исполнению, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт;

избранный (вновь избранный) в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Вопросы досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования как формы юридической ответственности неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного суда РФ, в ходе которых федеральным органом конституционного контроля была подчеркнута неизменная позиция о том, что «положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта Российской Федерации является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов»[16].

На сегодняшний день в субъектах РФ уже сформировалась практика по применению данной меры ответственности. Например, по причине непроведения заседаний – Закон Республики Карелия от 2 декабря 2019 г. № 2411-ЗРК «О роспуске Совета Сортавальского городского поселения», Закон Архангельской области от 8 июня 2018 г. № 644-44-ОЗ «О роспуске совета депутатов муниципального образования "Пиринемское" Пинежского муниципального

[16] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

ISSN 2658-4050 (Online)

района Архангельской области» и др. В связи с неисполнением решения суда – Закон Республики Бурятия от 5 марта 2007 г. № 2176-III «О роспуске представительного органа муниципального образования "Муйский район" – районного Совета депутатов муниципального образования "Муйский район"», Закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4657 «О роспуске представительного органа муниципального образования Манский район» и др.[17] Соответствующие законы внесены и подписаны высшими должностными лицами субъектов РФ.

Еще одной формой юридической ответственности на муниципальном уровне, в которой уполномочен принимать участие глава субъекта РФ, является отрешение им главы муниципального образования или главы местной администрации от должности, а также инициирование процедур удаления главы муниципального образования в отставку.

Для применения процедуры отрешения главы муниципального образования или главы местной администрации от должности ст. 74 Закона о принципах местного самоуправления предусмотрено два основания. Первое – издание указанными должностными лицами местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного им срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Второе – совершение главой муниципального образования или главой местной администрации действий (в том числе издания правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Удаление главы муниципального образования в отставку может быть осуществлено представительным органом муниципального образования по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 74.1 Закона о принципах местного самоуправления. Детальное изучение данных оснований, как и самой процедуры удаления в отставку требует проведения отдельного исследования.

В рамках рассмотрения участия высшего должностного лица субъекта РФ по удалению главы муниципального образования в отставку следует отметить и тот факт, что такая инициатива оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования (ч. 6 ст. 74.1 Закона о принципах местного самоуправления).

Сам термин «обращение» несет в себе смысл прошения от слабого к сильному. А.В. Савоськин под обращением понимает: «конституционно гарантированное волеизъявление человека (группы граждан или организации), соответствующее по форме нормативно установленным требованиям, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации или защите прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственному (муниципальному) органу…» [14, с. 9–10]. Обращение высшего должностного лица субъекта РФ в представительный орган муниципального образования формально соответствует приведенному определению. Кроме того, обращение должно вноситься вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. То есть, например, усмотрев в действиях главы муниципального образования признаки коррупционного правонарушения глава субъекта РФ должен подготовить проект решения представительного органа муниципального образования и внести соответствующее обращение, которое в результате рассмотрения может быть отклонено.

С учетом изложенного, использование термина «обращение» для направления материалов (документов, информации) от высшего должностного лица субъекта РФ органам местного самоуправления представляется крайне неудачным. Обращения, как правило, наоборот направляются от органов местного са-

[17] Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

моуправления в адрес высшего должностного лица субъекта РФ, но уже другая форма – взаимодействие.

Если примеров удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования встречается достаточное количество [15, с. 51], то случаи удаления в отставку по обращению высшего должностного лица субъекта РФ найти сложно. Тогда как практика отрешения главы муниципального образования имеется. Например, Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 7 апреля 2011 г. № 573 «Об отрешении от должности главы муниципального образования "Поселок Тикси" Булунского улуса (района) Республики Саха (Якутия) Алексеева А.Н.», Указ Губернатора Нижегородской области от 6 июля 2009 г. № 42 «Об отрешении от должности главы местного самоуправления Кулебакского муниципального района Н.М. Рябыкина»[18]. Оба случая – в связи с действиями (бездействиями) главы муниципального образования, повлекшими нарушение прав и свобод человека и гражданина, установленными решением суда и непринятием им в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Конституционно-правовое толкование института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности исчерпывающим образом было дано в Определении Конституционного суда РФ от 16 июля 2013 года № 1219-О[19], в котором федеральный орган конституционного контроля особо отметил, что наделение высшего должностного лица субъекта РФ правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом, а также ответственностью за обеспечение соблюдения на территории субъекта РФ федеральных и региональных нормативных актов не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В Определении от 16 января 2018 г. № 12-О Конституционный суд РФ в очередной раз подтвердил, что «отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", решением высшего должностного лица субъекта РФ само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права»[20].

Однако существует судебная практика по отмене подобного решения высшего должностного лица субъекта РФ. Указ Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 г. № 42-у «Об отрешении от должности главы муниципального образования "Коношское" Коношского муниципального района Архангельской области А.В. Кринина» был отменен Верховным Судом Российской Федерации, а глава муниципального образования восстановлен в должности в связи с недоказанностью совершения им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина [21].

Данный пример показывает, что в отличие от Президента РФ, обладающего правом отрешения высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия, процедура отрешения высшим должностным лицом субъекта РФ главы муниципального образования требует наличия предусмотренных законом оснований, которые подкреплены доказательствами.

[18] Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[19] Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1219-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: Версия Проф» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[20] Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: Версия Проф» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

[21] Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14 «Об отмене решения Архангельского областного суда от 19.08.2016 и признании недействующим указа Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 года № 42-у "Об отрешении от должности главы муниципального образования "Коношское" Коношского муниципального района Архангельской области"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

В рамках реализации пп. "е" п. 9 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460[22] с целью искоренения причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства РФ присутствует еще один способ участия высшего должностного лица субъекта РФ в применении мер юридической ответственности – принятие решения о проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления (ст. 40 Закона о принципах местного самоуправления).

При выявлении в результате проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством, оно обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий указанных должностных лиц местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Таким образом, действующее нормативное регулирование достаточным образом предоставляет право высшему должностному лицу субъекта РФ участвовать в муниципальных правоотношениях по вопросам применения мер ответственности в отношении представительного органа муниципального образования и его депутатов, главы муниципального образования и главы местной администрации, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

**6. Временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления**

В случаях, установленных ст. 75 Закона о принципах местного самоуправления высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимается решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления.

Исходя из того, что высшее должностное лицо субъекта РФ является «(руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», а вся полнота исполнительной власти субъекта РФ находится фактически в его руках [16, с. 30], справедливо будет сказать о том, что его участие в осуществлении полномочий органов местного самоуправления фактически есть ни что иное, как руководство осуществлением этих полномочий.

Несмотря на то, что по мнению Т.М. Бялкиной в результате применения такой процедуры «органы государственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения, что, по сути, прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения» [17, с. 71–73], подобные положения нашли отражение в конституциях (уставах) субъектов РФ и в принимаемых в них законах о местном самоуправлении (основах местного самоуправления, регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления).

Сложилась и практика применения этой формы участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях. Так, Распоряжением Главы Республики Северная Осетия-Алания от 16 декабря 2008 г. № 133-РГА «О мерах государственной поддержки администрации местного самоуправления г. Владикавказа»[23] в целях стабилизации общественно-политической ситуации в городе Владикавказе и безусловного исполнения публичных нормативных обязательств муниципального образования Правительству Республики Северная Осетия-Алания было поручено обеспечить решение вопросов, связанных с исполнением бюджета муниципального образования г. Владикавказ на 2008 год, а также предоставить субвенции и субсидии из республиканского бюджета на исполнение публичных нормативных обязательств муниципального образования.

Во исполнение данного распоряжения было принято Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 19 декабря 2008 г. № 298а «О внесении изменений в Решение Собра-

[22] Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

[23] Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

ния представителей г. Владикавказа "О бюджете г. Владикавказ на 2008 год"», утверждающее основные характеристики бюджета муниципального образования – г. Владикавказ.

В данном примере временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления осуществлялось не как форма конституционно-правовой ответственности, а как мера поддержки, потребовавшаяся в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной тем, что глава муниципального образования был убит[24], а половина депутатов представительного органа местного самоуправления сложили полномочия[25].

Вместе с тем, подобное внешнее управление может вводиться и в случаях нарушений со стороны органов местного самоуправления, что позволяет данную форму рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности, но это предмет отдельного исследования.

Таким образом, временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления как форму участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях в зависимости от оснований ее применения можно рассматривать как меру поддержки и как меру конституционно-правовой ответственности, применяемой в связи с нарушением законодательства. Независимо от причин применения данная форма позволяет органам государственной власти в лице высшего должностного лица гарантировать соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта РФ.

**7. Заключение**

Представленные Президентом РФ новеллы в Конституцию РФ в части организации публичной власти вызвали новую волну научного интереса к вопросам, связанных с организацией местного самоуправления и направлениями их взаимоотношений с органами государственной власти. К числу субъектов указанного взаимодействия безусловно относится и высшее должностное лицо субъекта РФ – его глава. Проведенное исследование вопросов участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях позволяет сформулировать следующие основные выводы:

1. Конституционные положения о самостоятельности местного самоуправления не означают его абсолютной независимости от государственной власти и ее органов. Взаимосвязь конституционных норм, их правильное прочтение, складывающаяся конституционная и судебная практика позволяют понять, что органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют совместно в целях реализации главной и единственной конституционной обязанности государства – признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Совершенствование модели организации публичной власти заключается в развитии их согласованного функционирования и взаимодействия, которое предполагает участие органов государственной власти в муниципальных правоотношениях и наоборот – органов местного самоуправления в реализации отдельных государственных полномочий. С учетом конституционализации понятия публичной власти возрастает ценность исследования вопросов взаимного участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в правоотношениях, возникающих по поводу ее осуществления.

2. В целях реализации конституционных положений, закрепляющих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, законодательством предусмотрены различные формы участия органов государственной власти в муниципальных правоотношениях. Полномочиями в области местного самоуправления наделены как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов РФ. Большой объем полномочий возложен на высшее должностное лицо субъекта РФ, что объясняется территориальной близостью органов государственной власти субъектов РФ к муниципальным образованиям и его особым положением в системе органов государственной власти субъектов РФ, наличием как большого объема властных полномочий, так и повышенного уровня ответственности, выражающегося в том числе и в возможности отрешения от должности Президентом РФ.

Анализ действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики показывает, что высшее должностное лицо субъекта РФ участвует в муниципальных правоотношениях как непосредственно, так и через высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, которым он руководит, а в большинстве субъектов РФ непосредственно возглавляет.

3. Изучение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в области местного самоуправления

[24] URL: https://rg.ru/2008/11/26/karaev-pokushenie-anons.html (дата обращения: 01.06.2020).

[25] URL: https://ria.ru/amp/20090426/169283910.html (дата обращения: 01.06.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

позволило выделить следующие основные формы его участия в муниципальных правоотношениях:

1) содействие развитию местного самоуправления;

2) взаимодействие с органами местного самоуправления;

3) участие в формировании органов местного самоуправления;

4) применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

5) временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Предметное рассмотрение перечисленных форм участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях показало, что все они являются реально действующими и в субъектах РФ сформировалась соответствующая правоприменительная практика.

По характеру реализации первые три в списке формы имеют позитивный характер, поскольку они направлены на развитие местного самоуправления, четвертая – очевидно негативный, поскольку является с реагированием на нарушения законности, прав и свобод человека и гражданина. Характер временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления зависит от оснований применения данной формы участия в муниципальных правоотношениях и может приобретать как позитивный (меры поддержки), так и негативный (реагирование на нарушения) характер.

4. Несмотря на наличие в юридических публикациях справедливой критики реализуемой модели наделения органов государственной власти полномочиями в области местного самоуправления в условиях продолжающегося становления закрепленной в Конституции РФ модели организации местного самоуправления, в связи с объективным исторически обусловленным отсутствием традиций его осуществления, исключение вмешательства органов государственной власти в данную сферу недопустимо, поскольку может привести к существенным нарушением прав и свобод человека и гражданина. Использующиеся в настоящее время формы участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях основываются на положениях законодательства, связаны с соблюдением установленных процедур, не предполагают широкой свободы усмотрения и, обеспечены гарантиями местного самоуправления, в том числе гарантией судебной защиты, что, как показано в статье, подтверждается материалами судебной практики.

5. С развитием местного самоуправления, формированием традиций его осуществления такие чрезвычайные формы как применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления должны перейти в разряд «спящих» и оставаться лишь фактором, предупреждающим конституционные правонарушения, а также надежным механизмом преодоления чрезвычайных ситуаций (при их возникновении).

Напротив, потенциал таких форм как содействие развитию местного самоуправления, взаимодействие с органами местного самоуправления до конца не исчерпан. Комплексное содействие развитию местного самоуправления, разработка и реализация целевых программ его социально-экономической поддержки, передача отдельных государственных полномочий являются приоритетными направлениями деятельности высшего должностного лица субъекта РФ в области местного самоуправления.

Совершенствование позитивных форм участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях прямо или косвенно направлено на достижение показателей оценки эффективности их деятельности: естественный прирост населения, количество семей, улучшивших жилищные условия, уровень доступности жилья, доля городов с благоприятной городской средой, качество окружающей среды, уровень образования[26]. Участвуя в муниципальных правоотношениях высшее должностное лицо субъекта РФ обеспечивает эффективность местного самоуправления, а с ней и высокие результаты деятельности органов публичной власти на территории субъекта РФ.

[26] Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 17. Ст. 2078.

ISSN 2542-1514 (Print)

### *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Костюков А.Н. Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 75–78.

2. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 57–61.

3. Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: пробелы и перспективы / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 61–67.

4. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. – № 4. – С. 7–13.

5. Бялкина Т.М. Модернизация отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 2. – С. 102–112.

6. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23–28.

7. Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. –С. 45–48.

8. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007. – 672 с.

9. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации / И.И. Гусенбеков // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 38–46.

10. Мухаметов Р.С. Специфика внутриэлитного конфликта в Свердловской области / Р.С. Мухаметов // Studia Humanitatis. 2013. № 2. URL: http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-specifika-vnutrielitnogo-konflikta-v-sverdlovskoy-oblasti (дата обращения: 01.06.2020).

11. Шуликов А.О. Процесс становления и развития региональной политической элиты в Камчатском крае / А.О. Шуликов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2015. – № 4. – С. 138–150.

12. Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е.В. Лунгу // Lex russica. – 2019. – № 10. – С. 63–70. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070.

13. Кудрявцев В.В. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации /В.В. Кудрявцев // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 45–49.

14. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / А.В. Савоськин. – Екатеринбург, 2019. – 44 с.

15. Соловьев С.Г., Четвергова А.В. Удаление в отставку главы муниципального образования / С.Г. Соловьев // Законность. – 2011. – № 11. – С. 49–52.

16. Мещеряков А.Н. Правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе разделения властей: монография / А.Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 102 с.

17. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69–73.

### *REFERENCES*

1. Kostyukov A.N. Unified factory concept in organizing local self-government in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 8, pp. 75–78. (In Russ.).

2. Schepachev V.A. Evaluation of local government performance as a form of social control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.).

3. Ezhukova O.A. Evaluation of efficiency of activity of agencies of local self-government in the Russian Federation: problems and perspectives. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2012, no. 1, pp. 61–67. (In Russ.).

4. Avak'yan S.A. the structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4, pp. 7–13. (In Russ.).

5. Byalkina T.M. Modernization of the relations of the executive government bodies of the Russian Federation subjects and local self-government bodies. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta: Seriya «Pravo» = Proceedings of Voronezh State University. Series "Law", 2013*, no. 2, pp. 102–112. (In Russ.).

6. Bezrukov A.V. State and municipal power in the system of the uniform public power in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2015, no. 6, pp. 23–28. (In Russ.).

7. Schepachev V.A. About forms of interaction between the local authorities and state authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law,* 2010, no. 12, pp. 45–48. (In Russ.).

8. Shugrina E.S. *Municipal law of the Russian Federation.* Moscow, Prospekt Publ., 2007. 672 p. (In Russ.).

9. Gusenbekov I.I. Some aspects of interaction between the local authorities and authorities of the subjects of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 6, pp. 38–46. (In Russ.).

10. Mukhametov R.S. Specific features of the conflict between elites in the Sverdlovsk region. *Studia Humanitatis*, 2013, no. 2. Available at: http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-specifika-vnutrielitnogo-konflikta-v-sverdlovskoy-oblasti (accessed on: 01.06.2020). (In Russ.).

11. Shulikov A.O. The process of formation and development of regional political elite in Kamchatka krai. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Istoriya i politicheskie nauki = Bulletin of the Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences,* 2015, no. 4, pp. 138–150. (In Russ.).

12. Lungu E.V. Constitutional legal relations and state legal relations: peculiarities of the methods of implementation. *Lex russica*, 2019, no 10, pp. 63–70. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070. (In Russ.).

13. Kudryavtsev V.V. Constitutional legal regulation of the engaging citizens in the formation of local authorities in the subject of the Russian Federation. *Marijskij yuridicheskij vestnik = Mari Law Vestnik*, 2015, no. 3, pp. 45–49. (In Russ.).

14. Savoskin A.V. *Applications of citizens in the Russian Federation: the constitutional legal research*. Doct. Diss. Thesis. Yekaterinburg. 2019. 44 p. (In Russ.).

15. Solovyev S.G., Chetvergova A.V. Retirement of a head of municipality. *Zakonnost*, 2011, no. 11, pp. 49–52. (In Russ.).

16. Meshcheryakov A.N. *Legal status of the highest-ranking official of the subject of the Russian Federation in the system of separation of powers.* Yekaterinburg, Ural law institute of the MIA of Russia publ., 2013. 102 p. (In Russ.).

17. Byalkina T.M. Constitutional principle of independence of the local government in solving issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law,* 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

***Кожевников Олег Александрович*** – доктор юридических наук, профессор, [1] профессор кафедры конституционного права, [2] профессор кафедры конституционного и международного права

[1] *Уральский государственный юридический университет*

[2] *Уральский государственный экономический университет*

[1] 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

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

[1] Professor, Department of Constitutional Law, [2] Professor, Department of Constitutional and International Law

[1] *Ural State Law University*

[2] *Ural State University of Economics*

[1] 21, ul. Komsomolskaya, Yekaterinburg, 620144, Russia

[2] 62/45, 8 Marta ul. / Narodnoi Voli, Yekaterinburg, 620144, Russia

ISSN 2542-1514 (Print)

[2] 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

***Мещеряков Александр Николаевич*** – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел
*Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России*
625049, Россия, г. Тюмень, ул. Амурская, 75
E-mail: 12.00.02@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 9571-7365; AuthorID: 105809
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**
Кожевников О.А. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях / О.А. Кожевников, А.Н. Мещеряков // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 86–102. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).86-102.

E-mail: jktu1976@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

***Aleksandr N. Meshcheryakov*** – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Philosophy, Foreign Languages and Humanitarian Training of Law Enforcement Officers
*Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia*
75, Amurskaya ul., Tyumen, 625049, Russia
E-mail: 12.00.02@mail.ru
RSCI SPIN-code: 9571-7365; AuthorID: 105809
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**
Kozhevnikov O.A., Meshcheryakov A.N. Participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 86–102. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).86-102. (In Russ.).

# ПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ
# THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

**УДК** 347
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).103-122

CC BY 4.0

## ОСВОБОЖДЕНИЕ АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА ОТ ОБЯЗАННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ИНФОРМАЦИЮ АКЦИОНЕРУ*

**А.В. Габов**[1,2]
*[1] Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия*
*[2] Белгородский государственный национальный исследовательский университет, г. Белгород, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
07 июля 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Корпорация, хозяйственное общество, акционерное общество, права акционера, информация, раскрытие информации, предоставление информации, санкции

**Предмет исследования**. Анализируются вопросы, возникающие в связи с реализацией права акционеров на получение информации. Акцент делается на вопросах освобождения акционерного общества от предоставления информации. Последовательно анализируется развитие института предоставления акционерам информации акционерными обществами; показываются основные тренды в развитии этого института: постепенное сужение возможности акционеров реализовать свое право на получение информации через предоставление информации через такие средства, как ограничение, дифференциация и освобождение от предоставления информации. Специальный акцент делается на институте освобождения от предоставления информации. **Цель статьи** состоит в том, чтобы на основании анализа законодательства и доктрины показать основные недостатки существующей модели освобождения акционерного общества от обязанности предоставлять информацию акционерам и сформулировать направления развития законодательства. Основная **научная гипотеза** автора может быть сформулирована следующим образом. В Законе об акционерных обществах был заложен изначальный дефект в части описания информационного обмена между акционером и акционерным обществом. Право акционера на информацию не было описано, по существу, оно было «встроено» в обязанность акционерного общества предоставить информацию. Этот дефект при последующих изменениях законодательства в части обязанности акционерного общества предоставить информацию (которые свелись к сужению прав акционера, практически лишению миноритарного акционера права на информацию) привел к тому, что при реализации акционерным обществом своего права на освобождение от предоставления информации возникает значительная правовая неопределенность. Данная неопределенность должна быть устранена, поскольку цели регулирования при предоставлении акционерным обществам освобождения от обязанности предоставлять акционерам информацию, установленные в ст. 92.2 Закона об акционерных обществах (противодействие санкционному давлению), абсолютно правильны. При этом часть оснований для освобождения от обязанности предоставления акционерам информации (ст. 92.1 Закона об акционерных обществах) либо должны быть исключены, либо переформулированы. Автор отмечет полный «разрыв» текущего регулирования с идеями об информационном обмене между акционером и акционерным обществом, заложенными при создании Закона об акционерных обществах. Учет в Законе об акционерных обществах санкций как фактора, влияющего на исполнение акционерным обществом его обязанности предоставить информацию акционерам, следует полностью приветствовать. Однако юридико-техническое оформление соответствующей политико-правовой идеи нельзя признать оптимальным. В этой части законодательство требует полной реновации на основе принципа баланса конституционных ценностей и интересов государства, мажоритарных и миноритарных акционеров. **Описание методов и методологии иссле-**

* Статья выполнена в рамках государственного задания Минобрнауки России (проект № FZWG-2020-0008 «Национальные интересы: особенности правовой институционализации и механизм обеспечения реализации в современной России»).

ISSN 2542-1514 (Print)

**дования**. В основу исследования положен системный анализ, а также использование разработанных в доктрине способов толкования нормативных актов и судебной практики. **Информация об основных научных результатах**. Показано развитие законодательства об акционерных обществах в части предоставления информации; сделан вывод о том, что это развитие привело к значительному ограничению возможностей акционеров на получение информации. Показано, что при учете санкций при регулировании обязанности акционерного общества предоставить информацию, цели законодательного регулирования полностью соответствуют конституционным принципам, однако конкретные правовые решения нельзя признать оптимальными. **Выводы.** Сформулирован приоритет целей регулирования при противодействии санкционному давлению; определены конкретные направления совершенствованию правового регулирования предоставления информации акционерам.

# EXEMPTION OF A JOINT STOCK COMPANY FROM THE OBLIGATION TO PROVIDE INFORMATION TO A SHAREHOLDER*

**Andrey V. Gabov**[1,2]
[1] *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*
[2] *Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia*

***Article info***
Received –
2020 July 07
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Corporation, business company, joint stock company, shareholder rights, information, disclosure of information, provision of information, sanctions

**The subject of research.** Issues concerning the exercise of the right of shareholders to receive information are analyzed. The focus is on the issues of exemption of a joint-stock company from providing information. The development of the institute of the information provision to shareholders by joint stock companies are consistently analyzed. The main trends in the development of this institute are shown: gradually narrowing the ability of shareholders to exercise their right to receive information through such means as restriction, differentiation and exemption from providing information. Special emphasis is placed on the institute of exemption from providing information.
**The purpose of the article** is to show the main drawbacks of the existing model of exemption of a joint-stock company from the obligation to provide information to shareholders and to formulate directions for the development of legislation. **The author's main scientific hypothesis** can be summarized as follows. The Federal law «On joint-stock companies» contained an initial defect in the description of information exchange between a shareholder and a joint-stock company. The shareholder's right to information was not described, in fact, it was «embedded» in the obligation of the joint-stock company to provide information. The subsequent changes to the law resulted in a narrowing of the rights of the shareholder, practically depriving the minority shareholder of the right to information. This defect has led to significant legal uncertainty when the joint-stock company exercises its right to be exempt from providing information. This uncertainty should be eliminated, because the regulatory goals for granting joint-stock companies an exemption from the obligation to provide information to shareholders (article 92.2 of the Federal law «On joint-stock companies» that counters sanctions pressure) are absolutely correct. At the same time, some of the grounds for exemption from the obligation to provide information to shareholders (article 92.1 of the Federal law «On joint-stock companies») must either be excluded or reformulated. The author notes the complete «break» between the current regulation and the ideas about information exchange between a shareholder and a joint-stock company, that initially inspired the creation of the law on joint-stock companies. The inclusion of sanctions in the law on joint - stock companies as a factor affecting the performance by a joint-stock company of its obligation to provide information to shareholders should be fully welcomed. However, the legal and technical design of the corresponding political and legal idea cannot be considered optimal. In this part, the legislation requires a

* The preparation of the article is funded by the state task of Ministry of Science and Higher Education of Russia (project No. FZWG-2020-0008 "National interests: peculiarities of the legal institutionalization and mechanism to ensure their implementation in present-day Russia»).

complete renovation based on the principle of balancing constitutional values and the interests of the state, majority and minority shareholders.

**Description of research methodology**. The research is based on a systematic analysis, as well as the interpretation of Russian legislation and doctrine.

**Information about the main scientific results**. The development of legislation on joint-stock companies in terms of providing information is shown. It is shown that if legislator taking into account sanctions when regulating the obligation of a joint-stock company to provide information, the goals of legislative regulation fully comply with constitutional principles, but specific legal decisions cannot be considered optimal. **Conclusions.** It is concluded that development of legislation on joint-stock companies has led to a significant restriction of the ability of shareholders to receive information. The author formulated the priority of regulatory goals in countering sanctions pressure and offered specific directions for improving legal regulation.

## 1. Введение

Понятие «предоставление информации» – очень многозначно; оно используется в большом количестве различных нормативных актов для целей регулирования информационного обмена между различными лицами (органами). Самое общее его определение дается в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которой «предоставление информации» (далее – Закон об информации) – это «действия, направленные на получение информации *определенным кругом лиц* или передачу информации *определенному кругу лиц*». В указанном законе «предоставление информации» – это антипод ее распространения, которое понимается как «действия, направленные на получение информации *неопределенным кругом лиц* или передачу информации *неопределенному кругу лиц*» (ст. 2 Закона об информации). Отметим, что такое регулирование существует в нашем законодательстве с 2006 г.; действовавший до этого Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» подобного разделения не устанавливал, хотя понятием «предоставление информации» оперировал.

При оценке упомянутых положений Закона об информации надо учитывать, что к моменту его появления в отдельных отраслях законодательства:

– сложился собственный терминологический аппарат, опосредующий квалификацию действий лица, направленных на передачу информации заранее неопределенному / определенному кругу лиц (и эта терминология не просто «пережила» принятие Закона об информации, но продолжает активно использоваться в соответствующих отраслях законодательства, а также «проникает» в иные (новые) его отрасли),

– сложилось собственное понимание того, что понимается под «предоставлением информации».

К числу таких отраслей относится законодательство об акционерных обществах. В нем, понятие «предоставление информации» встречается, хотя и в очень ограниченном виде, для регулирования информационного обмена между акционерным обществом и акционером, уже в документах начала 1990-х гг.[1] С середины 1990-х гг. это понятие также начинает использоваться в законодательстве о рынке ценных бумаг (Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг)), наряду с понятием «раскрытие информации». Позднее (Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акционерных обществах») понятие «раскрытие информации» найдет закрепление и в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об акционерных обществах). Таким образом, как в законодательстве об акционерных обществах, так и в законодательстве о рынке ценных бумаг сложился свой (общий) терминологический аппарат для квалификации действий по направлению информации для определенного / неопределенного круга лиц – предоставление / раскрытие информации.

Между этими институтами (предоставлением и раскрытием) есть существенная разница. Она осно-

[1] См.: п. 129 Положение об акционерных обществах, утвержденное постановлением Совмина РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601.

вана на круге интересов, для реализации которых они существуют. Уяснение этой разницы важно, поскольку в целом ряде исследований при анализе права акционера на получение информации предлагается учитывать и обязанности акционерного общества по раскрытию информации [1, с. 163; 2, с. 36; 3, с. 335; 4, с. 32–39 и др.], что с нашей точки зрения, в корне неверно. Институт предоставления информации акционерам изначально формировался как институт, обеспечивающий *частные интересы*, – интересы акционеров; «предоставление информации» – это действия указанного в законе лица, направленные на получение (обязательное или иное) определенным кругом иных лиц информации; соответственно, развитие этого института предопределил поиск баланса интересов различных участников корпоративных отношений, т. е., интересов вполне определенного круга лиц. Институт раскрытия информации [5] (в данном случае мы говорим о раскрытии информации применительно к рынку ценных бумаг, однако выводы будут сходны в основе и для других случаев) главным образом *направлен на охрану публичного интереса*, заключающегося в функционировании эффективной экономики, частью которой является финансовый (и, соответственно, фондовый рынок). Одна из целей существования этого института – минимизация информационной асимметрии различных участников рынка, чтобы принятие их решения было обусловлено исключительно экономическими факторами, а не приоритетным доступом к информации. Тем самым, выравнивается исходное положение участников рынка (т. е., речь идет об изначально неопределенном круге лиц), происходит предупреждение злоупотреблений, возникающих в связи с использованием инсайдерской информации, а также выборочное и/или субординированное предоставление информации различным субъектам, что дает отдельным из них необоснованную экономическую выгоду.

Говоря о терминологии, нельзя не отметить, что как информационное законодательство, так и законодательство о рынке ценных бумаг и законодательство об акционерных обществах используют понятие «*представление* информации»; назвать его полностью аналогичным понятию «предоставление информации нельзя, однако отметим, что в ряде случаев они используются как синонимы.

В законодательстве об акционерных обществах есть еще одна распространенная форма взаимодействия между акционером и акционерным обществом – это «уведомление» или «сообщение», которые акционерное общество (ст. 7, 52 и др. Закона об акционерных обществах) обязано направлять акционерам в силу прямых требований закона. Отдельные исследователи полагают, что уведомление (сообщение) и предоставление информации – это разные правовые феномены, на том основании, что обязанность уведомить конкретных лиц исполняется при наступлении определенных обстоятельств вне зависимости от каких-либо действий со стороны уведомляемых лиц [6, с. 34]. С такой позицией можно согласиться лишь отчасти. Обязанность направить акционеру информацию о проведении общего собрания акционеров, равно как и направить иные уведомления, предусмотренные Законом об акционерных обществах, вытекает напрямую из норм указанного закона – он просто не требует здесь направления специального требования о получении информации. Сделано это для соблюдения интересов акционеров.

**2. Предоставление информации акционеру в соответствии с законодательством об акционерных обществах**

В самом общем виде институт предоставления информации акционеру – это отражение идеи о праве участия акционера в управлении акционерным обществом, из которого логично вытекает еще одно право, которое в доктрине получило название «*право на получение информации*». В некоторых работах и документах политико-правового характера может использоваться иная терминология. Так, в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., встречается понятие «информационные права участников корпораций» (далее – Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации).

Право на получение информации возникает у лица по отношению к определенному (конкретному) акционерному обществу после получения лицом правового статуса участника корпорации акционера [7, с. 153; 8, с. 11] – приобретения акции по различным гражданско-правовым основаниям и прекращается послу утраты такого статуса [9, с. 36]. Конституционный Суд РФ в определении от 18 января 2011 г. № 8-О-П констатировал, что «*составной частью правового статуса участников акционерного общества в отношениях с акционерным обществом является право на информацию об акционерном обществе*, которое обеспечивается как Гражданским кодексом Российской Федерации…, так и ря-

ISSN 2658-4050 (Online)

дом других законов, раскрывающих содержание права на информацию в сфере предпринимательской деятельности, в том числе объем, количество и состав предоставляемой информации».

Об этом праве акционера исследователи пишут либо как о самостоятельном праве (наравне с правом на управление, дивиденды и ликвидационную стоимость), либо как о составной части какого-либо из основных прав акционера, закрепленных в определении акции данном в ст. 2 Закона о рынке ценных бумаг [10, с. 162; 11, с. 123; 12, с. 73; 13, с. 323; 14, с. 43; 7, с. 391; 2, с. 34; 3, с. 334; 15, с. 97; 16, с. 84; 17, с. 418; 18, с. 13; 19, с. 83; 20, с. 59; 21, с. 22; 9, с. 32–33; 22, с. 31–38 и мн. другие работы].

После принятия ГК РФ (1994 г.) право акционера на получение информации основывалось на общих положениях о праве участников хозяйственных обществ на получение информации (ст. 67 ГК РФ[2]); при этом в ГК РФ специальных положений о соответствующем праве акционера установлено не было, равно как и корреспондирующих обязанностей акционерного общества. В настоящее время такая общая норма несколько изменилась – теперь перед нами общего характера право любого участника корпорации «в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом и учредительным документом корпорации, получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией» (ст. 65.2 ГК РФ)[3]. Однако в целом описание права осталось схожим. И ст. 67 ГК РФ (в прежней редакции), и ст. 65.2 ГК РФ *не устанавливают право на получение информации как абсолютное*, причем последняя статья это еще более усилила: если ст. 67 ГК РФ указывала на порядок, который должен был быть установлен учредительными документами, то ст. 65.2 ГК РФ указывает и на случаи, а также делает отсылку к специальным законам, а не только к учредительным документам. В любом случае, ГК РФ оставлял довольно значительное поле для усмотрения самого законодателя при формулировании механизма реализации права на получение информации.

Теоретически, закон должен был закреплять в этом механизме две части – и *описание самого права*, и *описание обязанности* – предоставления информации, поскольку, как справедливо отмечается в исследованиях «обязанность по предоставлению информации… всегда корреспондирует совершенно конкретному праву на получение этой информации» [23, с. 23]; в интересующем нас случае, понятно, что праву акционера на получение информации корреспондирует обязанность акционерного общества по предоставлению информации [2, с. 34; 24, с. 107; 25, с. 10].

В нормативных актах, которые составляли законодательство об акционерных обществах в 1990-х гг. мы этого подхода не находим.

Начало 1990-х гг. – это период становления, как корпоративных отношений, так и законодательства об акционерных обществах. Если анализировать первые нормативные акты, то хорошо видно, что никакой системы идей (экономических, правовых), взглядов на то, как должно быть описано право на получение информации и обязанность по ее предоставлению не было. Первоначально, нормы, регулирующие вопросы информационного обмена между акционером и акционерным обществом были редкими, весьма общими, предельно краткими. С одной стороны, можно сказать, что какие-либо ограничения в доступе к информации для акционеров отсутствовали, с другой стороны, можно отметить, что и акционерные общества имели все возможности в таких условиях отказывать акционерам в предоставлении информации.

Этому есть понятные и рациональные объяснения. Во-первых, культура участия в корпоративных отношениях, равно как и их правового регулирования, просто отсутствовала, а наиболее близкий период, когда она был (период нэпа) никаких разработок в части специальных прав акционера на информацию не оставил [26]. Во-вторых, начало 1990 –х гг. – период становления новой экономики, который, по мнению исследователей-экономистов, характеризовался «переходным типом собственности и контроля» [27, с. 80] и банальной борьбы акционеров-инсайдеров и акционеров-аутсайдеров; в такие периоды вопрос о правах акционера на информацию – это не предмет культуры управления, а предмет размена. В борьбе за корпоративный контроль – это средство борьбы за права миноритарных акционеров (и этот период как раз характеризуют временем

[2] В редакции ГК до принятия Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[3] Это изменение – следствие реализации Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации.

ISSN 2542-1514 (Print)

игнорирования прав миноритариев [28, с. 44]), а когда такой контроль перехвачен – это излишний элемент, на который можно «повесить» клеймо средства корпоративного шантажа.

Ситуацию значительно усугубило проведение масштабной приватизации, в результате которой форму акционерных обществ обрели тысячи государственных предприятий; при этом в большинстве случаев с большой долей миноритарных участников (в силу специфики использованных способов приватизации). Уставы таких обществ, принимавшиеся на основе типового устава[4], никаких положений о специфике информационного обмена между акционером и акционерным обществом не устанавливали (поскольку не устанавливал их и указанный типовой устав). О проблемности вопроса свидетельствует то, что принимались специальные нормативные акты, направленные на защиту интересов акционеров (к примеру, см.: Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1769 «О мерах по обеспечению прав акционеров»).

В этих условиях в 1995 г. был принят Закон об акционерных обществах. Его первоначальная редакция может быть охарактеризована двояко в интересующей нас части. С одной стороны, *никакого специального права на получение акционером информации об акционерном обществе в этом законе установлено не было*. По существу, само такое право было описано через институт предоставления информации, через так называемый доступ акционеров к информации (ст. 91 Закона об акционерных обществах). Именно такой законодательный прием (установление права, минуя его содержательное описание, через обязанность), как думается, надолго заложил конфликтный потенциал в отношения акционеров и акционерных обществ, послужив впоследствии для многочисленных дискуссий и изменений Закона об акционерных обществах. С другой стороны, в указанном законе вопросы информационного взаимодействия между акционерным обществом и акционером были впервые в отечественной истории проработаны довольно детально. Можно сказать, что *Закон об акционерных обществах имел абсолютно четкую направленность на обеспечение интересов акционеров*, что следует из тех комментариев к положениям этого закона, данных его разработчиками [29].

Во-первых, в Законе об акционерных обществах было закреплено общее положение о том, что информация об акционерном обществе предоставляется обществом в соответствии с требованиями Закона об акционерных обществах и иных правовых актов Российской Федерации (ст. 90). Это положение нельзя назвать конкретным; в том виде, как оно было сформулировано, его цель можно было определить так: охватить вообще все случаи предоставления акционерным обществом информации любым лицам (органам), в том числе и акционерам. Однако как следует из комментария, который был дан исследователями, имевшими прямое отношение к разработке проекта Закона об акционерных обществах, цель просматривается иная: урегулировать информационный обмен между акционерным обществом и различными государственными органами [29, с. 512–513] (что из содержания статьи совершенно не вытекает).

Во-вторых, в Законе об акционерных обществах было закреплено общее правило о предоставлении информации собственно акционерам (ст. 91). В соответствии с п. 1 указанной статьи предоставление информации осуществлялось *в форме доступа* к документам, предусмотренным п. 1 ст. 89 Закона об акционерных обществах (за исключением документов бухгалтерского учета и протоколов заседаний коллегиального исполнительного органа общества). Согласно п. 2 ст. 91 Закона об акционерных обществах по требованию акционера общество обязано предоставить ему за плату копии указанных документов, и иных документов общества, предусмотренных правовыми актами, за плату, которая не могла превышать стоимости расходов на изготовление копий документов и оплаты расходов, связанных с направлением документов по почте. Следует отметить, что юридическая техника этого положения была крайне несовершенна, поскольку, формально нося общий характер по названию статьи, оно, в реальности, не учитывало частные случаи предоставления информации акционерам. Любопытно, что в комментарии, который был дан исследователями, имевшими прямое отношение к разработке проекта Закона об акционерных обществах, высказано мнение о том, что ст. 91 этого закона «дополняет ст. 52, которая определяет информацию (материалы), подлежащую предоставлению акционерам при подготовке к проведению общего собрания акционеров» [29, с. 513]. С этим мнение вряд ли можно согласиться; рассматривая связь между ст. 52 и 91 Закона об акционер-

[4] Утвержден Указом Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».

ISSN 2658-4050 (Online)

ных обществах, можно предположить скорее иное: именно положения ст. 52, как частный случай, должны были дополнять положения ст. 91. В реальности же *между статьями вообще не было никакой связи*; они использовали даже разные правовые средства предоставления информации.

В-третьих, в первоначальной редакции Закона об акционерных обществах имелись частные случаи предоставления акционерам информации, которые никак не были связаны с положениями ст. 89–91 Закона. В частности, такие случаи были установлены для описания подготовки к проведению общего собрания акционеров (п. 2 ст. 47, п. 4 ст. 51; ст. 52; ст. 54; п. 1 ст. 55). Говоря о частных случаях, надо сделать замечание о несовершенстве терминологии. Первоначальная редакция Закона об акционерных обществах (частично это имеет место и в настоящее время), слово «предоставление» часто заменяла иными формами.

Анализируя модель предоставления информации акционерным обществом акционерам, заложенную в первоначальной редакции Закона об акционерных обществах, нельзя не обратить внимание на то, что в ней, наряду с правом акционера требовать предоставления информации, было установлено и *ограничение получения определенной информации* («…за исключением документов бухгалтерского учета и протоколов заседаний коллегиального исполнительного органа общества»). Основанием для установления такого ограничения назывался риск гринмэйла [29, с. 513–514].

Таким образом, можно предположить, что *в основе регулирования предоставления информации акционерам в Законе об акционерных обществах (его первоначальной редакции) лежала идея не только о возможности, но и целесообразности в отдельных случаях ограничения доступа акционера к информации об акционерном обществе*. Идея о возможности установления ограничений на получение информации имела развитие еще в русских дореволюционных правовых исследованиях (к примеру, см.: [30, с. 444–445]), в которых делались выводы о целесообразности установления ограничения для доступа акционеров к книгам акционерного общества на основе идеи хозяйственного интереса.

Закон об акционерных обществах в его первоначальной редакции не решил всех проблем, возникавших в связи с информационным обменом между акционерным обществом и акционером. И дело здесь не только в отдельных юридико-технического характера вопросах, а в том, что *не был найден оптимальный баланс между интересами различных участников корпоративных отношений*. Все последующее развитие законодательства об акционерных обществах в части развития института предоставления информации – *это по большей части попытки*:

– *найти баланс между интересами мажоритарных и миноритарных участников и менеджмента*,

– *установить специальные режимы получения информации для определенных случаев (в том числе для частных случаев предоставления информации)*, а также –

– *определить оптимальные требования к порядку запроса информации и получения запрошенной информации*.

Первые изменения в Закон об акционерных обществах в части предоставления информации относятся к 2001 г. – Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» ст. 91 Закона об акционерных обществах была изложена в новой редакции. Комментируя изменения, внесенные указанным законом, следует указать, что от идеи простого ограничения доступа к определенной информации законодатель перешел к идее *дифференцированного подхода доступа к определенной информации*. В частности, было установлено право доступа к документам бухгалтерского учета и протоколам заседаний коллегиального исполнительного органа акционеров (акционера), имеющих в совокупности не менее 25 процентов голосующих акций общества (установление такой дифференциации в последующем *было признано соответствующим Конституции Российской Федерации*, о чем предельно ясно высказался Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 18 июня 2004 г. № 263-О). Дифференциация произошла не только по критерию доли владения, но и по критерию государственного участия – было установлено, что в случае использования в отношении открытого общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в управлении указанным обществом («золотая акция») *такое общество обеспечивает представителям Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования доступ ко всем своим документам*.

Для всех акционеров имело значение установление этим законом: срока, в течение которого должны были быть предоставлены документы (в те-

ISSN 2542-1514 (Print)

чение семи дней со дня предъявления соответствующего требования) и формы доступа – «ознакомление в помещении исполнительного органа общества». Соответствующие элементы станут неотъемлемыми в механизме предоставления информации вплоть до настоящего времени.

Еще одно важное изменение, внесенное этим законом – в ст. 92 Закона об акционерных обществах; если ранее эта статья указывала на правила опубликования обществом определенной информации, то теперь данная статья регулировала случаи обязательного раскрытия акционерным обществом информации. По существу, тем самым Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» были четко разграничены институт предоставления информации и институт раскрытия информации.

Важным документом, в котором была сделана попытка найти баланс между интересами миноритарных и мажоритарных участников акционерного общества и его менеджментом в части предоставления информации, стало Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 января 2011 г. № 144. В этом документе были сформулированы случаи, когда в судебном порядке акционеру могло быть отказано в получении запрашиваемой информации, по основаниям злоупотребления правом на получение информации; в нем было сформулировано правило «*правомерного интереса*» акционера в получении информации (впоследствии трансформировавшееся в правило «деловой цели» в Законе об акционерных обществах).

Значительное развитие на состояние института предоставления информации акционерам оказала реформа гражданского законодательства в части юридических лиц 2014 года (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ).

После проведения этой реформы в нормах Закона об акционерных обществах обозначился очевидный тренд на дифференциацию предоставления информации для публичных и непубличных акционерных обществ, оформленный Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Наиболее радикальные изменения в части предоставления информации, в том числе и в развитие дифференциации режима предоставления информации публичными и непубличными обществами, связаны с принятием Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 233-ФЗ). Данный закон (согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона № 558976-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизмов реализации прав участников хозяйственных обществ на информацию» (который стал Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 233-ФЗ) был направлен на реализацию поручения Президента Российской Федерации (Пр-846, п. 1г) от 2 апреля 2011 г., согласно которому Правительству Российской Федерации поручалось «внести в Государственную Думу проект федерального закона, четко и однозначно регламентирующего *механизмы реализации права миноритарных акционеров* на доступ к информации *о деятельности публичных компаний*; обеспечить совершенствование контроля и надзора в этой сфере, а также корпоративных процедур в целях реализации указанного права». Однако по содержанию изменений можно отметить, что они выходят за рамки данного поручения.

В результате принятия Федерального закона от 29 июля 2017 г.№ 233-ФЗ мы видим *дальнейшее развитие идеи дифференциации доступа акционеров к информации акционерного общества в зависимости от количества акций, статуса общества (публичное/непубличное) а также законодательное оформление института деловой цели, формирование оснований для отказа в получении информации акционером*. (Оценки и комментарии изменений, внесенных этим законом, см. в следующих работах: [31, с. 52–55; 9, с. 31–40]). В качестве тенденции, которая обозначилась этим законом, любопытно отметить функциональное сближение институтов предоставления информации и раскрытия информации: законодатель склонен рассматривать второй как одну из возможных замен первого. В частности, п. 8 ст. 91 Закона об акционерных обществах указывает в качестве одного из оснований для отказа акционеру в доступе к документам и информации то, что электронная версия запрашиваемого документа на момент предъявления акционером требования раскрыта в порядке, предусмотренном законодательством о ценных бумагах для раскрытия информации.

Анализируя общее развитие законодательства об акционерных обществах в части предоставления информации, нельзя не согласиться с образным сравнением *Д.В. Ломакина* – «подобно шагреневой коже, содержание права акционера на информацию сжалось до карманных размеров» [9, с. 33]. Главные «жертвы» такого подхода – миноритарные акционеры [32, с. 28–34].

В свете таких тенденций развития законодательства весьма интересно посмотреть на еще один феномен, который стал развиваться (с 2010 г.) в части предоставления информации параллельно с развитием идеи дифференциации режима предоставления акционерам информации – *институт освобождения акционерного общества от обязанности предоставлять информацию*. Освобождение от предоставления информации – одна из крайних точек в шкале возможностей получить определенную информацию, между возможностью полного доступа, ограничением информации и дифференциацией возможностей получения информации. С точки зрения конституционных норм возможность применения такого института требует специального анализа, поскольку оно означает, по существу, не что иное, как лишение акционера права на информацию (если освобождение касается всего объема информации об акционерном обществе) или его умаление (если освобождение касается части информации).

**3. Освобождение акционерного общества от обязанности предоставлять акционеру информацию: цели, случаи и проблемы реализации**

Впервые упоминание об освобождения акционерного общества от обязанности предоставлять часть информации появились в Законе об акционерных обществах после принятия Федерального закона от 4 октября 2010 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 4 октября 2010 г. № 264-ФЗ)[5]. Данным законом в Закон об акционерных обществах была введена ст. 92.1 «Освобождение от обязанности раскрывать или предоставлять информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации о ценных бумагах». Согласно указанной статье акционерное общество по решению общего собрания акционеров, принятому большинством в три четверти голосов акционеров – владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров, вправе в соответствии с законодательством о ценных бумагах обратиться в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг (впоследствии данное указание на орган в связи с изменением структуры государственного регулирования рынка ценных бумаг было заменено на Банк России) с заявлением об освобождении его от обязанности осуществлять предоставление информации, *предусмотренной законодательством о ценных бумагах*.

При анализе этого изменения надо отметить следующее.

Новое правило об освобождении *не касалось предоставления информации акционерам в рамках самого Закона об акционерных обществах*. Данное правило *касалось только и исключительно случаев предоставления информации, предусмотренных Законом о рынке ценных бумаг*. Соответственно, для понимания этого правила надо учитывать изменения, внесенные Федеральным законом от 4 октября 2010 г. № 264-ФЗ в ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг. Любопытны основания для появления указанной статьи; изучение материалов законопроектной работы[6] показывает, что изменения вообще не должны были коснуться института предоставления информации. Анализ ст. 92.1 Закона об акционерных обществах также показывает, что она *информационного обмена между акционером и акционерным обществом не регулирует* (также см.: [33, с. 177–178]).

Соответствующее регулирование – освобождение акционерного общества от предоставления информации акционеру – появилось в Законе об акцио-

[5] В развитие этого документа был принят приказ ФСФР России от 9 декабря 2010 г. № 10-75/пз-н «Об утверждении Порядка рассмотрения заявлений эмитентов, являющихся акционерными обществами, об освобождении их от обязанности осуществлять раскрытие или предоставление информации в соответствии со статьей 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

[6] Пояснительная записка к проекту федерального закона № 476931-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (в части уточнения перечня сообщений о существенных фактах)», который стал Федеральным законом от 4 октября 2010 г. № 264-ФЗ. Основанием для разработки проекта пояснительная записка называла п. 15 Плана мероприятий по реализации Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р, который предполагал не более чем «внесение изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (в части уточнения перечня существенных фактов и порядка раскрытия информации о таких фактах)».

ISSN 2542-1514 (Print)

нерных обществах в 2017 г. (после изменений, внесенных Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В соответствии с этим законом в Закон об акционерных обществах была введена новая статья – 92.2 «Освобождение от обязанности раскрывать и (или) предоставлять информацию, касающуюся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность», на основании которой Правительство Российской Федерации получало право определить:

– *случаи*, в которых акционерное общество вправе не осуществлять раскрытие (предоставление) информации, касающейся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и (или) вправе осуществлять такое раскрытие (предоставление) в ограниченных составе и (или) объеме, а также

– *лиц*, в отношении которых акционерное общество вправе не осуществлять раскрытие (предоставление) указанной информации и (или) вправе осуществлять такое раскрытие (предоставление) в ограниченных составе и (или) объеме.

Из содержания этой нормы понять ее цели и смысл невозможно. Весьма кратка по содержанию и пояснительная записка к проекту Федерального закона № 318825-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (который впоследствии стал Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 481-ФЗ). О целях нового регулирования в ней указано следующее: защита конституционного строя, прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечение обороноспособности и безопасности Российской Федерации, в том числе для обеспечения гарантированного финансового сопровождения государственных контрактов по государственному оборонному заказу и безусловного прохождения платежей по контрактам в рамках военно-технического сотрудничества. В реальности, *цель данных изменений – учет в деятельности акционерных обществ – резидентов Российской Федерации фактора санкций* [34, с. 70; 35, с. 27]. Экономические санкции в отношении России как государства, отдельных ее граждан России и юридических лиц (индивидуальные санкции), в отношении секторов экономики вводились последовательно с 2014 г., однако вплоть до 2017 г. в нашем праве в части предоставления информации российскими юридическими лицами санкционный фактор не учитывался. Содержание вновь введенной статьи показывает, что основная задача, которую, решал законодатель, освобождая от раскрытия (предоставления) определенной информации – снятие риска расширения санкционного списка за счет российских эмитентов.

При анализе положений ст. 92.2 Закона об акционерных обществах (в ее первоначальной редакции) обращает на себя два момента:

1) установление альтернатив в выборе варианта правомерного поведения. Формулировка такой альтернативы на первый взгляд предполагала два варианта поведения: либо не предоставлять информацию вообще, либо предоставить ее в ограниченных составе и (или) объеме. Однако с точки зрения грамматического толкования, учитывая неоднократное использование двойного союза «и(или)», а также конструкции «раскрытие (предоставление)», реально альтернатив было больше около полутора десятков; при этом, конструкция статьи такова, что *право выбора варианта поведения оставлено за самим субъектом – акционерным обществом*. Нельзя не высказать критики в части того, что содержание статьи несколько не соответствовало ее названию: «освободить» – это значит предоставить возможность лицу вообще отказаться от предоставления информации, тогда как статья в реальности указывала и возможность не только освобождения, но и ограничения предоставления информации;

2) ограничение вида информации – только и исключительно о крупных сделках и (или) сделках, в совершении которых имеется заинтересованность.

В развитие данных изменений было принято постановление Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10 «Об определении случаев освобождения акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью от обязанности раскрывать и (или) предоставлять информацию, касающуюся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность» (далее – постановление Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10). Данный документ (изначально он касался акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью[7]) определил два случая:

[7] В настоящее время после изменений, внесенных постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (далее – постановление Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400), данный документ распространяется исключительно на общества с ограниченной ответственностью.

– совершение сделки, связанной с выполнением государственного оборонного заказа и реализацией военно-технического сотрудничества;

– совершение сделки, заключенной с российскими юридическими лицами и физическими лицами, в отношении которых иностранными государствами, государственными объединениями и (или) союзами и (или) государственными (межгосударственными) учреждениями иностранных государств или государственных объединений и (или) союзов введены меры ограничительного характера (именно эти меры для простоты в этой статье именуются «санкциями»).

Как ст. 92.2 Закона об акционерных обществах (в ее первоначальной редакции), так и постановление Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10, принятое в ее развитие, оставляют более чем двойственное впечатление. Цели регулирования могут быть полностью одобрены – они в полной мере соответствуют идее о балансе конституционных принципов, в данном случае с приоритетом таких ценностей как суверенитет и безопасность. Однако юридико-техническая сторона вызывает множество вопросов.

Появление ст. 92.2 Закона об акционерных обществах с таким содержанием – это веха в развитии российского законодательства об акционерных обществах, которая, впрочем, осталась незаметной. Между тем, надо обратить внимание на то, что такими поправками законодатель «переставил» управомоченного и обязанного субъектов. Если ранее (при создании норм Закона об акционерных обществах) подход состоял в том, что акционер имел право на получение информации, а акционерное общество обязано ее предоставить, то идеология института освобождения (в форме полного непредоставления информации) состоит в том, что теперь акционерное общество *получило право* не предоставлять информацию, а акционер права на ее получение был по факту (но не прямо, ибо как мы помним такое право вообще не установлено Законом об акционерных обществах) *лишен*. Подчеркнем – сдвиг на самом деле фундаментальный, особенно, учитывая то, как структурировано в нашем законодательстве право акционера на получение информации.

Вызывает вопросы субъектный состав акционерных обществ, которые могли использовать институт освобождения от предоставления информации. Статья 92. Закона об акционерных обществах его вообще не устанавливала, по существу относя вопросы на подзаконное регулирование (что, с нашей точки зрения, фундаментально неверно само по себе, поскольку на подзаконном уровне должны регулироваться не права и обязанности, а порядок их осуществления/исполнения). Среди таких вопросов был указан и вопрос о – *лицах*, в отношении которых акционерное общество вправе не осуществлять полное или частичное предоставление информации. Исходя из техники изложения нормы ст. 92.2 Закона об акционерных обществах под «лицами» понимались третьи, по отношению к акционерному обществу, предоставляющему информацию, лица.

«Случаи», описанные в постановлении Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10, в части описания субъектов не отличаются ясностью. К примеру, для описания первого «случая» был использован оборот «совершение сделки, связанной…», однако в чем эта связь может проявляться – указано не было, тогда как «связать» сделку с выполнением «выполнением государственного оборонного заказа и реализацией военно-технического сотрудничества» можно очень многими способами. Перечень «лиц» в данном документе отсутствовал, по существу, можно было сказать, что под ними можно было понимать всех лиц, которые упоминались при описании «случаев».

Что можно констатировать в части субъектов однозначно, так это то, что ст. 92.2 Закона об акционерных обществах в том значении, как «случаи», в ней указанные, были описаны в постановлении Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10, предоставляла указанные в ней права (освобождения от предоставления информации) *как акционерным обществам, попавшим под санкции, так и акционерным обществам, которые не находятся под санкциями и даже не находятся под угрозой их введения*. В принципе такой подход приемлем для акционерных обществ, осуществляющих деятельность в сфере оборонно-промышленного комплекса, однако в таком случае и описание должно было быть иным.

В связи с действием новых норм и, учитывая то, как регулирование предоставления информации структурировано в Законе об акционерных общества возникал вопрос: *на какие реально случаи* распространялось право акционерного общества – эмитента, предусмотренное ст. 92.2 Закона об акционерных обществах? Этот вопрос можно сформулировать несколько иначе (конкретизировать): *охватывают ли новое регулирование предоставление информации акционерам, которая должна быть предоставлена при подготовке к проведению общего собрания акционеров, в повестку дня которого включен вопрос об одобрении крупной сделки или сделки, в совершении которой имеется заинтересованность*?

Применительно к крупным сделкам отметим, что согласно ст. 78 Закона об акционерных обществах совет директоров (наблюдательный совет) акционерного общества должен утвердить заключение о крупной сделке, которое включается в информацию (материалы), предоставляемую акционерам при подготовке к проведению общего собрания акционеров общества, на котором рассматривается вопрос о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки. Учитывая то, что никаких изъятий для случаев предоставления информации в рамках ст. 52 и 78 Закона об акционерных обществах в ст. 92.2 этого же закона не делается, можно сделать вывод: акционерное общество могло воспользоваться ст. 92.2 и постановлением Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10, и не предоставлять (или предоставлять ограниченно) в материалах к общему собранию информацию о крупной сделке, подпадаемой под один из «случаев», указанных в постановлении Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10.

Однако, решив проблему в одном месте, законодатель не учел другого: согласно ст. 79 Закона об акционерных обществах в решении о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки должны быть указаны лицо (лица), являющееся стороной (сторонами) такой сделки, выгодоприобретателем (выгодоприобретателями), цена, предмет крупной сделки и иные ее существенные условия или порядок их определения; в решении о согласии на совершение крупной сделки могут не указываться сторона сделки и выгодоприобретатель, если сделка заключается на торгах, а также в иных случаях, если сторона такой сделки и выгодоприобретатель не могут быть определены к моменту получения согласия на совершение такой сделки. Таким образом, «скрыв» соответствующие данные через один механизм, акционерное общество их было обязано «открыть» (пусть и частично) через другой механизм.

Применительно к сделкам с заинтересованностью, ситуация выглядит следующим образом. «Случаи», установленные постановлением Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 10, позволяют либо не применять положение ст. 81 Закона об акционерных обществах о том, что при подготовке к проведению годового общего собрания акционеров публичного общества лицам, имеющим право на участие в годовом общем собрании акционеров, должен быть предоставлен отчет о заключенных обществом в отчетном году сделках, в совершении которых имеется заинтересованность, либо применять его с изъятием части информации. Однако также как и в случае с крупными сделками имеется явный разрыв с положениями ст. 83 Закона об акционерных обществах в части требований к содержанию решения об одобрении сделки. При этом «случаи» не покрывали п. 4 ст. 82 Закона об акционерных обществах, в силу использования иной терминологии – там идет речь о «доведении» информации, а не о ее предоставлении.

Строго говоря, законодателю надо было определять не только «случаи», когда информация о сделках не предоставляется или предоставляется в ограниченном виде, но и вводить соответствующее регулирование в специальные статьи, посвященные регулированию крупных сделок и сделок с заинтересованностью, чего сделано не было.

При ответе на поставленный вопрос, с нашей точки зрения, необходимо учитывать правила толкования норм права, выработанные в доктрине отечественного права.

Буквальное, грамматическое толкование показывает, что акционерное общество могло воспользоваться механизмом ст. 92.2 Закона об акционерных обществах для всех случаев предоставления информации, установленных этим законом. В поддержку таких результатов толкования указывает и то, что никаких изменений в нормы Закона об акционерных обществах в части предоставления информации при подготовке к проведению общего собрания акционеров не вносилось.

Интересно, что результаты систематического толкования будут иными. Здесь важно обратить внимание на то, в какую часть Закона об акционерных обществах были внесены положения об освобождении от предоставления информации в – главу XIII, после положений ст. 91 закона. Как мы уже выше отметили, структура и содержание норм Закона об акционерных обществах таковы, что положения о предоставлении информации при подготовке к проведению общего собрания акционеров (а равно и некоторых иных специальных случаев) *никак не связаны* с предоставлением информации, которое регулируется ст. 91 Закона об акционерных обществах. Следовательно, можно предположить, что в ст. 92.2 Закона об акционерных обществах речь идет о возможности ограничения в предоставлении той информации, которая указана в ст. 91 этого же закона и ст. 92.2 Закона об акционерных обществах не касается вопросов предоставления информации при подготовке к общему собранию акционеров.

Однако такое толкование, как думается, вступает в противоречие с целями введения нового регу-

лирования, а именно защитой суверенитета и обеспечения безопасности; и здесь мы уже говорим о телеологическом толковании. Как думается, приоритет этих конституционных ценностей следует учитывать при окончательном ответе на поставленный вопрос, а все сомнения должны толковаться здесь в пользу достижения этой основной цели. Соответственно, акционерное общество могло воспользоваться механизмом ст. 92.2 Закона об акционерных обществах для всех случаев предоставления информации, установленных Законом об акционерных обществах.

Такие результаты толкования, на самом деле, влекут различные выводы относительно разных частей механизма освобождения акционерного общества от обязанности предоставлять информацию:

– если речь идет *о непредоставлении информации*, касающейся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, то возникает сомнение о соответствии этого правила конституционным принципам и нормам, ведь полное лишение акционеров информации при подготовке к проведению к общему собранию, на котором должно приниматься соответствующее решение, создает препятствия для осуществления акционерами права управления акционерным обществом (по существу – речь идет едва ли о лишении акционеров права на управление). Здесь нельзя не отметить явный разрыв, который обозначился не только с основными идеями и правах акционеров, положенных в основу нашего законодательства об акционерных обществах, но и с требованиями государства, выраженными в формально не обязательных (мягких) нормах. Так, Кодекс корпоративного управления (письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463) указывает, что «в ходе подготовки и проведения общего собрания акционеры должны иметь возможность беспрепятственно и своевременно получать информацию о собрании и материалы к нему…» (п. 1.1.3 Части А);

– если речь идет о праве осуществлять предоставление информации, касающейся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, *в ограниченных составе и (или) объеме*, обусловленном защитой акционерного общества и его контрагентов от риска распространения на них санкций, то такое правовое средство в полной мере соответствует конституционным принципам и нормам (даже при всех отмеченных проблемах юридико-технического характера).

В 2018 г. институт освобождения акционерного общества от предоставления информации акционерам в ст. 92.2 Закона об акционерных обществах подвергся существенной реновации после изменений, внесенных Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 514-ФЗ. Данным законом ст. 92.2 Закона об акционерных обществах была изложена в новой редакции. Изменилось и ее название (теперь она называлась (это название сохранилось и в настоящее время) «Освобождение от обязанности раскрывать и (или) предоставлять отдельную информацию»), изменилось и содержание: Правительство РФ получило право определить: *случаи*, в которых общество вправе осуществлять раскрытие и (или) предоставление информации, подлежащей раскрытию и (или) предоставлению в соответствии с требованиями Закона об акционерных обществах, в ограниченных составе и (или) объеме; *перечень* информации, которую общество вправе не раскрывать и (или) не предоставлять; *лиц*, информация о которых может не раскрываться и (или) не предоставляться.

Статьей был установлен механизм уведомления регулятора о раскрытии и (или) предоставлении в ограниченных составе и (или) объеме информации: акционерное общество обязано направить в Банк России уведомление (по установленной форме[8]), содержащее информацию, которая не раскрывается и (или) не предоставляется, в сроки, установленные для ее раскрытия и (или) предоставления.

В развитие этого положения, а также п. 6 ст. 30.1 Закона о рынке ценных бумаг было принято постановление Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400, в котором: 1) акционерное общество (в тексте использован иное понятие – «эмитент») получило право осуществлять предоставление информации в ограниченных составе и (или) объеме в установленных случаях «*вне зависимости от целей и формы… предоставления информации*»; 2) был установлен новый перечень «случаев»[9]; 3) был определен специальный (в виде отдельного приложения к документу) Перечень ин-

[8] В настоящее время установлена Указанием Банка России от 21 марта 2019 г. № 5096-У «О форме и порядке направления эмитентами в Банк России уведомления, содержащего информацию, которая не раскрывается и (или) не предоставляется».

[9] А именно (при описании мы используем ранее введенное в статье сокращение «санкции», а также опустим все фрагменты, касающиеся раскрытия информации): 1) если предоставление эмитентом информации о лице, в отношении ко-

ISSN 2542-1514 (Print)

формации, которую эмитенты ценных бумаг вправе не раскрывать и (или) не предоставлять, а также лиц, информация о которых может не раскрываться и (или) не предоставляться (далее – Перечень информации), включающий 18 позиций:

Анализ положений обновленной ст. 92.2 Закона об акционерных обществах и принятого в ее развитие постановления Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400 дает основание для следующих выводов.

Во-первых, законодатель довольно радикально изменил подход к формулировке самого права акционерного общества – альтернатива была исключена – акционерное общество получило право осуществлять предоставление информации в ограниченных составе и (или) объеме; т. е., *возможность полного отказа от предоставления информации (даже ограниченной указанием на определенные ее виды) была исключена*. Такое решение следует признать правильным, основанным на балансе интересов акционеров, интересов акционерных обществ и публичных интересах. Это изменение должно было привести к изменению названия статьи, поскольку ни о каком «освобождении» речи уже не идет. Этот момент – диссонанс названия статьи и ее содержания – скорректирован не был.

Во-вторых, из Закона об акционерных обществах было исключено указание на виды информации, которая могла не предоставляться; теперь Перечень информации устанавливается подзаконным актом, что дает возможность оперативно его менять.

В-третьих, описание «случаев» сделано в подзаконном акте, общем для реализации положений об освобождении от раскрытия (предоставления), указанных в Законе о рынке ценных бумаг и для реализации аналогичных положений Закона об акционерных обществах. Такой подход, с нашей точки зрения, является *абсолютно дефектным*, поскольку не учитывает специфику юридико-технических приемов указания случаев предоставления информации в Законе об акционерных обществах, отмеченную выше (наличие общего правила (ст. 91), которое в реальности общим не является, и целого ряда частных случаев предоставления информации (ст. 51, 52, 62, 76, 78, 81, 84 и др.)). В результате получилось (это хорошо видно по содержанию перечня информации), что *постановление Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400 главным образом рассчитано на реализацию именно норм Закона о рынке ценных бумаг*, но не Закона об акционерных обществах. Надо было, очевидно, делать специальный документ для реализации каждого закона для учета соответствующей специфики.

В результате, мы опять вынуждены поставить вопрос: *на какие реально случаи* распространяется право акционерного общества, предусмотренное обновленной ст. 92.2 Закона об акционерных обществах с учетом описания «случаев», данных в постановления Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400? С одной стороны, как мы уже отметили, в подзаконном акте появилось правило об «освобождении» от предоставления информации «вне зависимости от целей и формы… предоставления информации». То есть, можно предположить, что ответ на вопрос теперь дан однозначно: на все случаи, которые указаны в Законе об акционерных обществах, в том числе и случаи подготовки к проведению общего собрания акционеров. Однако при таком подходе вновь появляется вопрос о том, как соотносится данное право акционерного общества с правом акционеров на осуществление управления этим обществом в форме участия в общем собрании голосовании в нем, ведь соответствующая информация необходима для принятия решения? Этот вопрос в рамках действующего регулирования ответа не имеет, что нельзя признать правильным, поскольку речь идет о базовых принципах (права акционера), на ко-

торого действуют санкции, приведут (могут привести) к введению мер ограничительного характера в отношении эмитента и (или) иных лиц, в том числе к введению новых санкций в отношении лица, о котором эмитентом предоставляется информация; 2) если в отношении эмитента действуют санкции; 3) если эмитент является кредитной организацией, отнесенной к категории уполномоченных банков в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о государственном оборонном заказе); 4) если предоставление эмитентом информации должно быть осуществлено в отношении кредитной организации, отнесенной к категории уполномоченных банков в соответствии с Законом о государственном оборонном заказе; 5) если предоставление эмитентом информации должно быть осуществлено в отношении сделки, связанной с выполнением государственного оборонного заказа и реализацией военно-технического сотрудничества; 6) если эмитентом должно быть осуществлено предоставление информации о лице, являющемся работником или членом органов управления лица, в отношении которого действуют меры ограничительного характера, или кредитной организации, отнесенной к категории уполномоченных банков в соответствии с Законом о государственном оборонном заказе.

торых построено все здание действующего законодательства об акционерных обществах.

В-четвертых, нельзя не отметить, что подзаконный акт вновь не устанавливает списка лиц, информация о которых может не предоставляться; по существу, этих «лиц» (само акционерное общество в них не входит, оно a priori является субъектом, использующим право освобождения от предоставления информации) опять надо «вычислять», толкуя описание «случаев» и Перечная информации.

В-пятых, как хорошо заметно, количество «случаев», указанных в подзаконном акте, значительно выросло, однако формулировки части «случаев» как были, так и остались неопределенными.

**4. Выводы и предложения**

Отметим следующие важные итоги проведенного исследования.

При создании законодательства об акционерных обществах в середине 1990– х гг. вопросу описания права акционера на получение информации о деятельности акционерного общества в силу разных причин не было уделено достаточного внимания; это право не было определенно установлено законом, его содержание; в Законе об акционерных обществах это право было «встроено» в обязанность акционерного общества предоставить информацию. Формулировка этой обязанности также не была сколь-нибудь конкретной, но что самое важное, – в законе не было стройной системы норм о предоставлении информации. До 2017 г. эти проблема себя не проявляли, однако после внесения изменений в закон в части освобождения от обязанности предоставить информацию, она стала критичной. К сожалению, эта проблема не решена и поныне, что самым серьезным образом сказывается на правах акционеров акционерных обществ, использующих российские антисанкционные нормы, создает неопределенность в правах и обязанностях субъектов корпоративных отношений.

Отсутствие тщательного регулирования вопросов реализации акционером своего права на получение информации и обязанности акционерного общества ее предоставить привели к целой череде изменений Закона об акционерных обществах, инициаторы которых сосредоточились на положениях ст. 91 этого закона. Такая однобокость привела к внутренним противоречиям и наличию дублирующих положений в самом Законе об акционерных обществах. К примеру, ст. 91 Закона об акционерных обществах указывает, что акционерное общество обязано «обеспечить акционерам доступ по их требованию» к уставу общества; для этого случая п. 11 этой статьи предусматривает конкретный порядок и *семидневный срок*. При этом одновременно действует правило ст. 11 Закона об акционерных обществах о том, что по требованию акционера акционерное общество «обязано в *разумные сроки* предоставить им возможность ознакомиться с уставом общества». В результате многочисленных изменений ст. 91 Закона об акционерных обществах изначальная идея разработчиков этого закона о возможности ограничения в части предоставления определенной информации акционеру, реализованная в этой статье, трансформировалась – сначала в модель, основанную на дифференциации прав акционеров, доведенную Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 233-ФЗ практически до полного лишения миноритарных акционеров возможности получить информацию, – а затем в модель освобождения от обязанности предоставить информацию. Можно однозначно констатировать, что все развитие Закона об акционерных обществах и весь поиск баланса интересов акционерного общества (его управленцев), мажоритарных и миноритарных акционеров свелся к постепенному и неуклонному сокращению возможностей (прав) акционеров на получение информации об акционерном обществе; в судебной практике данный тренд также нашел отражение[10]. Интересно, что такое развитие законодательства идет на фоне документов политико-правового, концептуального или рекомендательного характера (к примеру, Кодекс корпоративного управления), которые в части права акционера на информацию декларируют противоположные тренды развития (т. е., налицо явный разрыв между декларациями и конкретными подходами и средствами регулирования); в доктрине при этом единства в части подходов не наблюдается [9; 36; 37, с. 260–261; 38, с. 99–103 и др].

Положения Закона об акционерных обществах, регулирующие информационный обмен между акционером и акционерным обществом, в целом несистемны и запутаны; при их формулировании используются различные правовые средства и понятия. Здесь требуются не просто точечные изменения в

[10] См. п. 30 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 12 июля 2017 г.; определение Верховного Суда РФ от 10 июля 2018 г. № 307-АД18-976 по делу № А56-27290/2016 и другие акты.

ISSN 2542-1514 (Print)

статьи закона, а концептуальный подход по изменению регулирования информационного обмена между акционером и акционерным обществом с удалением из закона отживших институтов. Для чего, кстати, есть и еще один весомый повод – необходимость существенного изменения корпоративных отношений в связи с принятием ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции.

Развитие института освобождения акционерного общества от обязанности предоставления информации в Законе об акционерных обществах находится только в начале пути. Само название этого института не соответствует содержанию регулирования: в реальности речь идет о развитии изначальной идеи Закона об акционерных обществах о возможности ограничения в доступе акционеров к определенной информации. Только логика ограничений здесь основана не на корпоративном контроле (чем выше размер участия – тем больше возможностей по получению информации и обратно). Этот институт, как мы показали в работе, требует полной реновации, поскольку в существующем виде он: либо не регулирует информационный обмен между акционером и акционерным обществом вообще (ст. 92.1 Закона об акционерных обществах), а потому этим нормам не место в этом законе, либо, реализуя правильные цели и политико-правовые установки (противодействие санкционному давлению), содержит нормы неопределенные, часть из которых (при известном толковании) едва ли не подрывает сами основы законодательства об акционерных обществах (в части реализации права акционеров на управление).

Подводя итог, отметим, что для дальнейшего развития нормального корпоративного управления в России, описываемые недостатки должны быть устранены. Подчеркнем, идеальным был бы системный подход с разработкой концепции, в которой следует оговорить все развилки, альтернативы и направления регулирования, с приложением конкретного плана изменений. Такой подход оптимален, хотя, как показывает опыт реализации Концепции развития гражданского законодательства в части юридических лиц, он вовсе не гарантирует от существенного расхождения идей и полученных результатов.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Иванова Е.В. Злоупотребление правом акционера на получение информации об акционерном обществе / Е.В. Иванова // Ленинградский юридический журнал. – 2008. – № 4(14). – С. 163–178.

2. Барабанщиков В.Н. Проблемы реализации и защиты прав акционера на информацию / В.Н. Барабанщиков // Журнал правовых и экономических исследований. – 2008. – № 1. – С. 34–42.

3. Поваров Ю.С. Акционерное право России: учебник / Ю.С. Поваров. – М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. – 660 с.

4. Двойченкова И.В. Право акционеров на информацию о деятельности общества / И.В. Двойченкова // Предпринимательское право. – 2016. – № 1. – С. 32–39.

5. Вавулин Д.А. Раскрытие информации акционерными обществами / Д.А. Вавулин. – М.: Юстицинформ, 2012. – 184 с.

6. Шевченко О.М. Предоставление и раскрытие информации акционерным обществом в связи с проведением общего собрания акционеров / О.М. Шевченко // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 12. – С. 33–40.

7. Ломакин Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах / Д.В. Ломакин. – М.: Статут, 2008. – 511 с.

8. Безпрозванный В.И. Правовой механизм предоставления акционерам информации о деятельности акционерного общества, участниками которого они являются: автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.И. Безпрозванный. – М., 2012. – 23 с.

9. Ломакин Д.В. Право акционера на информацию: изменение подхода законодателя / Д.В. Ломакин // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – Т. 4. – № 3. – С. 31–40.

10. Ломакин Д.В. Право акционера на информацию / Д.В. Ломакин // Хозяйство и право. – 1997. – № 11. – С. 162–171.

11. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ (Акционерное право): учебное пособие / под ред. Е.П. Губина. – М.: Зерцало, 1999. – 256 с.

12. Лаптев В.В. Акционерное право / В.В. Лаптев. – М.: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 1999. – 254 с.

13. Макарова О.А. Корпоративное право: учебник / О.А. Макарова. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.

14. Шевченко Г.Н. Акция как корпоративная ценная бумага / Г.Н. Шевченко // Журнал российского права. – 2005. – №1 (97). – С. 37–46.

15. Долинская В.В. Миноритарные акционеры: статус, права и их осуществление / В.В. Долинская, В.В. Фалеев. – М.: Вотерс Клувер, 2010. – 240 с.

16. Кузнецов А. Предоставление информации по требованию акционера / А. Кузнецов // Хозяйство и право. – 2010. – № 3. – С. 84–96.

17. Габов А.В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка / А.В. Габов. – М.: Статут, 2011. – 1104 с.

18. Макарова О.А. Право акционеров на информацию / Макарова О.А. Макарова // Юрист. – 2012. – № 8. – С. 13–17.

19. Рубеко Г.Л. Акционерное право: учебное пособие / Г.Л. Рубеко. – М.: Статут, 2012. – 189 с.

20. Крохина М.С. Право акционера на информацию: реализация и злоупотребление / М.С. Крохина // Право и экономика. – 2015. – № 7. – С. 59–66.

21. Филиппова С.Ю. Право на информацию о деятельности акционерного общества и его защита / С.Ю. Филиппова // Хозяйство и право. – 2017. – № 5(484). – С. 22–39.

22. Гентовт О.И. Ограничение прав как средство сохранения баланса интересов на примере права акционера на информацию / О.И. Гентовт // Предпринимательское право. – 2019. – № 1. – С. 31–38.

23. Губин П.Е. Право на информацию и обязанность по ее предоставлению как элементы правового статуса субъекта предпринимательской деятельности: автореф. дис. … канд. юрид. наук / П.Е. Губин. – М., 2004. – 25 с.

24. Оленева А.Н. Правовое регулирование отношений акционера и общества – эмитента в связи с раскрытием информации / А.Н. Оленева // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2014. – № 1. – С. 105–119.

25. Романова Э.М. Право акционера на информацию по российскому законодательству: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Э.М. Романова. – М., 2008. – 28 с.

26. Руднев П.А. Анализ прав и обязанностей акционеров / П.А. Руднев. – М.: Изд-во НКЮ РСФСР, 1927. – 42 с.

27. Клепач А. Корпоративное управление в России в 1995–1996 гг. (от предприятия советского типа к фирме, контролируемой менеджерами) / А. Клепач, П. Кузнецов, П. Крючкова // Вопросы экономики. – 1996. – № 2. – С. 73–87.

28. Корпоративное управление в современной России: опыт и перспективы. – М.: Национальный совет по корпоративному управлению, 2007. – 92 с.

29. Блэк Б. Комментарий Федерального закона «Об акционерных обществах» / Б. Блэк, Р. Крэкман, А. Тарасова. – М.: Лабиринт, 1999. – 702 с.

30. Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях / И.Т. Тарасов. – М.: Статут, 2000. – 666 с.

31. Макарова О.А. Право акционера на информацию: новое в порядке реализации / О.А. Макарова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 11. – С. 52–55.

32. Ломакин Д.В. Корпоративные права участников хозяйственных обществ: актуальные проблемы и перспективы нормативного регулирования / Д.В. Ломакин // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. – № 2. – С. 28–34.

33. Мартюшев С.М. Требования регулятора и инвесторов повышают информационную прозрачность российских компаний / С.М. Мартюшев, Д.Н. Оленьков // Национальный доклад по корпоративному управлению. – Вып. IV. – М.: Национальный совет по корпоративному управлению, 2011. – 230 с. – URL: https://www.edisclosure.ru/PortalContent/InfoMaterial/164 (дата обращения: 01.07.2020).

34. Габов А.В. Практические аспекты ограничения раскрытия информации (доступа к информации) в отношении единоличного исполнительного органа юридического лица в соответствии с российскими антисанкционными нормами / А.В. Габов // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. – 2020. – № 3. – С. 70–77.

35. Габов А.В. Институт крупной сделки в российском праве: основные этапы, тенденции и перспективы развития / А.В. Габов // Предпринимательское право. – 2018. – № 3. – С. 3–30.

36. Степанов Д.В. Право акционера на информацию / Д.В. Степанов, А.В. Кузнецов // Журнал «Закон». – 2011. – № 7. – С. 97–108.

37. Ловырев Д. Основные проблемы защиты прав миноритарных акционеров в российских компаниях / Д. Ловырев // Национальный доклад по корпоративному управлению. – Вып. VI. – М.: Национальный совет по корпоративному управлению, 2013. – 320 с.

38. Варварин А. Совершенствование корпоративного законодательства: взгляд бизнеса / А. Варварин // Национальный доклад по корпоративному управлению. – Вып. IX. – М.: Национальный совет по корпоративному управлению, 2017. – 288 с.

## *REFERENCES*

1. Ivanova E.V. Abuse of the right of a shareholder to receive information about a joint-stock company. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal = Leningrad Law Journal*, 2008, no. 4, pp. 163–178. (In Russ.).

2. Barabanshchikov V.N. Problems of implementation and protection of shareholder rights to information. *Zhurnal pravovyh i ekonomicheskih issledovanij = Journal of Legal and Economic Studies*, 2008, no. 1, pp. 34–42. (In Russ.).

3. Povarov Yu.S. *Joint-stock law of Russia: textbook*. Mosccow, Vyshee obrazovanie; Yurayt-Izdat, 2009. 660 p. (In Russ.).

4. Dvoichenkova I.V. The right of shareholders to information about the company's activities. *Predprinimatel'skoe pravo = Entrepreneurial law*, 2016, no. 1, pp. 32–39. (In Russ.).

5. Vavulin D.A. *Disclosure of information by joint-stock companies*. Moscow, Justicinform Publ., 2012. 184 p. (In Russ.).

6. Shevchenko O.M. Provision and disclosure of information by a joint-stock company in connection with the general meeting of shareholders. *Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika*, 2013, no. 12, pp. 33–40. (In Russ.).

7. Lomakin D.V. *Corporate legal relations: General theory and practice of its application in business companies*. Moscow, Statut Publ., 2008, 511 p. (In Russ.).

8. Bezprozvanniy V.I. *Legal mechanism for providing shareholders with information about the activities of a joint-stock company in which they are participants*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2012. 23 p. (In Russ.).

9. Lomakin D.V. The right of a shareholder to information: changing the approach of a legislator. *Yuridicheskij vestnik Samarskogo universiteta = Juridical Journal of Samara University*, 2018, Vol. 4, no. 3, pp. 31–40. (In Russ.).

10. Lomakin D.V. The right of a shareholder to information. *Hozyajstvo i pravo = Business and law*, 1997, no. 11, pp. 162–171. (In Russ.).

11. Gubin E.P. (ed.). *Legal regulation of joint-stock companies (law of associations)*. Moscow, Zertsalo Publ., 1999. 256 p. (In Russ.).

12. Laptev V.V. *Law of associations*. Moscow, Contract Publ.; INFRA-M Publ., 1999. 254 p. (In Russ.).

13. Makarova O.A. *Corporate law: textbook*. Moscow, Wolters Kluwer, 2005. 432 p. (In Russ.).

14. Shevchenko G.N. Stock as a corporate security. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian law*, 2005, no. 1 (97), pp. 37–46. (In Russ.).

15. Dolinskaya V.V., Faleev V.V. *Minority shareholders: status, rights and their implementation*. Moscow, Wolters Kluwer, 2010. 240 p. (In Russ.).

16. Kuznetsov A. Providing information at the request of a shareholder. *Hozyajstvo i pravo = Business and law*, 2010, no. 3, pp. 84–96. (In Russ.).

17. Gabov A.V. *Securities: questions of theory and legal regulation of the market*. Moscow, Statut Publ., 2011. 1104 p. (In Russ.).

18. Makarova O.A. *The right of shareholders to information*. *Jurist*, 2012, no. 8, pp.13–17. (In Russ.).

19. Rubeko G.L. *Law of associations*. Moscow, Statut Publ., 2012. 189 p. (In Russ.).

20. Krokhina M.S. Shareholder's right to information: implementation and abuse. *Pravo i ekonomika*, 2015, no. 7, pp. 59–66. (In Russ.).

21. Filippova S.Yu. The right to information about the activities of a joint-stock company and its protection. *Hozyajstvo i pravo = Business and law*, 2017, no. 5, pp. 22–39. (In Russ.).

22. Gentovt O.I. Restriction of rights as a means of preserving the balance of interests on the example of a shareholder's right to information. *Predprinimatel'skoe pravo = Entrepreneurial law*, 2019, no. 1, pp. 31–38. (In Russ.).

23. Gubin P.E. *The right to information and the obligation to provide it as elements of the legal status of a business entity*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2004. 25 p. (In Russ.).

24. Oleneva A.N. Legal regulation of relations between the shareholder and the company in connection with disclosure of information. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2014, no. 1, pp. 105–119. (In Russ.).

25. Romanova E.M. The right of a shareholder to information on Russian legislation. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 28 p. (In Russ.).

26. Rudnev P.A. *Analysis of the rights and obligations of shareholders*. Moscow, Narkomyust RSFSR Publ. 1927. 42 p. (In Russ.).

27. Klepach A., Kuznetsov P., Kryuchkova P. Corporate governance in Russia in 1995-1996 (from a Soviet-type enterprise to a firm controlled by managers). *Voprosy ekonomiki*, 1996. no. 2, pp. 73–87. (In Russ.).

28. Radaev V.V. *Corporate governance in modern Russia: experience and prospects*. Moscow, National Council for corporate governance, 2007. 92 p. (In Russ.).

29. Black B., Kraakman R., Tarasova A. *Guide to the Russian Law on Joint Stock Companies*. Moscow, Labyrynth Publ., 1999. 720 p. (In Russ.).

30. Tarasov I.T. *The doctrine of joint-stock companies*. Moscow, Statut Publ., 2000. 666 p. (In Russ.).

31. Makarova O.A. The right of a shareholder to information: new issues in the order of implementation. *Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika*, 2017, no. 11. pp. 52–55. (In Russ.).

32. Lomakin D.V. Corporate rights of participants in business companies: current problems and prospects of regulation. *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie "Pravo i Biznes" = Entrepreneurial law. Law and Business*, 2018, no. 2, pp. 28–34. (In Russ.).

33. Martyushev S.M., Olenkov D.N. *Requirements of the regulator and investors increase the information transparency of Russian companies*, in: Porshakov S. (ed.) *National report on corporate governance. Issue IV.* Moscow, National Council for corporate governance, 2011. 230 p. Available at: URL: https://www.edisclosure.ru/PortalContent/InfoMaterial/164 (accessed on 01.07.2020). (In Russ.).

34. Gabov A.V. Practical aspects of restricting information disclosure (access to information) in relation to the sole executive body of a legal entity in accordance with Russian anti-sanctions regulations. *Oboronno-promyshlennyj kompleks: voprosy prava*, 2020, no. 3, pp. 70–77. (In Russ.).

35. Gabov A.V. Institute of major transactions in Russian law: main stages, trends and prospects of development. *Predprinimatel'skoe pravo = Entrepreneurial law*, 2018, no. 3, pp. 3–30. (In Russ.).

36. Stepanov D.V., Kuznetsov A.V. The right of a shareholder to information. *Zakon,* 2011, no.7. pp. 97–108. (In Russ.).

37. Lovyrev D. *The main problems of protecting the rights of minority shareholders in Russian companies,* in: Porshakov S. (ed.) *National report on corporate governance. Issue VI.* Moscow, National Council for corporate governance, 2013. 320 p. (In Russ.).

38. Varvarin A. *Improvement of corporate legislation: business view*, in: Porshakov S. (ed.) *National report on corporate governance*. Issue IX. Moscow, National Council for corporate governance, 2017. 288 p. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Габов Андрей Владимирович*** – член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, Почетный доктор Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского; [1] главный научный сотрудник; [2] научный руководитель Юридического института

[1] *Институт государства и права Российской академии наук*

[2] *Белгородский государственный национальный исследовательский университет*

[1] 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

[2] 308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

***Andrey V. Gabov*** – Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Honorary doctor of Dostoevsky Omsk State University; [1] Chief researcher; [2] Scientific Director of the Law Institute

[1] *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*

[2] *Belgorod State National Research University*

[1] 10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia

[2] 85, Pobedy ul., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: andrey.gabov.00@mail.ru

RSCI AuthorID: 292511

ISSN 2542-1514 (Print)

E-mail: andrey.gabov.00@mail.ru
РИНЦ AuthorID: 292511
IstinaResearcherID (IRID): 1224554
ORCID: 0000-0003-3661-9174
ResearcherID: Q-9357-2017

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Габов А.В. Освобождение акционерного общества от обязанности предоставлять информацию акционеру / А.В. Габов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 103–122. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).103-122.

IstinaResearcherID (IRID): 1224554
ORCID: 0000-0003-3661-9174
ResearcherID: Q-9357-2017

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Gabov A.V. Exemption of a joint stock company from the obligation to provide information to a shareholder. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 103–122. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).103-122. (In Russ.).

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ
# THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

**УДК** 342.92
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).123-138

CC BY 4.0

## АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ ЗАКОН В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ КОДИФИКАЦИИ

**С.Д. Князев[1,2], К.В. Арановский[1,2], Ю.М. Данилов[2]**
[1] *Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия*
[2] *Конституционный Суд Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
2 июля 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Административно-деликтное право, законодательство об административных правонарушениях, правовые позиции российского конституционного правосудия, кодификация законодательства об административной ответственности, административно-деликтное судопроизводство, состязательность, административная ответственность

С учетом ожидаемого системного пересмотра законодательства об административных правонарушениях описывается исходная к этому обстановка, главным образом с правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые изложены по предмету как небольшой свод правоположений с их юрисдикционными обоснованиями. Фиксируется, что эти позиции привели к заметным конституционно-правовым вмешательствам в административно-деликтное право и многое определили в нем на будущее в прескриптивных обращениях к законодательным властям. Исходя из ретроспективы и текущего состояния, предполагаются объем и структура предстоящей административно-деликтной кодификации, затрагиваются дискуссионные стороны деликтоспособности, вины юридических лиц, когда она обращена по фикции к явлениям психики (мышлению, целям, воле, осторожности), конституционно-правовые основы справедливости в области административных наказаний, процессуального обеспечения прав и свобод и другое по заявленной теме.

## ADMINISTRATIVE OFFENCES LAW (CONSTITUTIONAL PROSPECTS OF CODIFICATION)

**Sergey D. Knyazev[1,2], Konstantin V. Aranovskiy[1,2], Yuri M. Danilov[2]**
[1] *Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia*
[2] *Constitutional Court of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia*

***Article info***
Received –
2020 July 2
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Administrative offences law, legislation on administrative offences, Code of administrative

The subject of the research is the problems of constitutional law enforcement of administrative offences legislation, taking into account the prospects for its new codification.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that the effectiveness of the new Code of administrative offences depends on whether the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the principles of administrative responsibility will be taken into account when drafting it.
The authors use methods of complex analysis, synthesis, as well as formal-legal method of interpretation of Constitution, legislation on administrative offences and judicial decisions of Russian Constitutional Court.
The main results and scope of their application. The administrative torts law in Russia is expected to pass through the total review up to the grounds of its codification in close future. The article presents initial positions of that changes within basic frames produced by

ISSN 2542-1514 (Print)

offences, constitutional case-law of administrative torts, codification in administrative offences law, administrative law adjudication, competitive procedure, administrative liability

Russian Constitutional Court. Its case-law has already invaded into many spheres and details in respective sphere of legal rules and also prescribed a lot for their future. This case-law yet is necessarily made within its inherent range for it is ever constrained procedurally by content of actions and cases to be settled. However Russian administrative torts law is destined for reformation in new code-making in view of constitutional case-law and in order to do better with neighbor spheres of legal responsibility. Disputable matters of administrative liability, the company's responsibility with psychical fiction on its fault (corporative thinking, wishing, desire, diligence), substantial and procedural equity etc. are described and discussed in the article as to the administrative law of torts on in its constitutional dimension. Conclusions. The Code of administrative offences of the Russian Federation does not fully meet the legal needs of society. Work on real improvement of this code will continue, therefore, legal science should be more strongly and persistently to implement in legislative practice constitutional ideas about improvement of codification and ensuring unity of legal space of the country. In particular, it is necessary to settle the debatable aspects of tort liability, the guilt of legal entities when it is addressed by fiction to the phenomena of the psyche (thinking, goals, will, caution), the constitutional and legal foundations of justice in the field of administrative penalties, procedural enforcement of rights and freedoms, etc.

**1. Вводные замечания**

Конституционный титул правового государства связывает Россию верховенством права и долгом признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статьи 1, 2, 18 Конституции Российской Федерации). Это обязывает, среди прочего, обеспечивать и поддерживать на приемлемом уровне качество законодательства об административной ответственности [1], имея в виду ее интегральное положение в национальной правовой системе, которое обусловлено межотраслевым ее значением в российском правопорядке и тем, что относится эта ответственность и к физическим лицам, и к юридическим, что ее в применении нужно облечь значительными юрисдикционными полномочиями, помимо судов, ещё множество субъектов исполнительной власти, и что устанавливают ее и на федеральном, и на региональном уровнях законодательства [2]. Между тем после принятия действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях прошло почти уже двадцать лет, а законодательство об административной ответственности выказывает себя не вполне убедительно не только в юридической технике и здравомыслии, но и в том, как оно соотносится с конституционными установлениями. Судить о том позволяет содержание обращений, поступающих в Конституционный Суд России от множества заявителей, которые дружно оспаривают в административно-деликтном праве едва ли не всё, что там есть.

**2. Конституционное правосудие об административной ответственности**

Акты конституционного правосудия, состоявшиеся по таким обращениям, позволяют предположить, что дефекты права об административной ответственности больше всего обусловлены неясностями и разногласиями относительно самой природы и решающих ее признаков, особенно в соотношении с ответственностью уголовной. Разрешая обращения, в которых заявители ставят под сомнение конституционность различных положений законодательства об административных правонарушениях, Конституционный Суд России неизменно ориентирует законодательную власть к общим принципам публично-правовой ответственности, обозначая пределы её дискреции в регулировании административной ответственности.

Суммировать его суждения в русле этих принципов во внушительном и компактном, пусть не исчерпывающем, своде правовых позиций позволяет ряд итоговых решений (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 14 апреля 2020 года № 25-П и др.), из которых следует, что в российском конституционном правопорядке:

– юридическая ответственность может наступать лишь за деяния, которые признаёт правонарушениями закон, действующий при их совершении; применение этой ответственности в ее различных видах должно отвечать принципам демократического правового государства, включая справедливость, в его взаимоотношениях с субъектами ответственности; привлечение к ответственности возможно лишь при наличии вины – доказанной или же презюмируемой, но непременно опровержимой, а

всякое исключение из общего этого принципа должно быть недвусмысленно выражено непосредственно в самом законе, то есть прямо им предусмотрено;

– определяя понятие вины (виновности) для разных субъектов и видов юридической ответственности, в частности административной, в качестве неотъемлемого признака состава правонарушения, законодательная власть в границах принципов равенства, справедливости и соразмерности имеет значительную дискрецию в том, как дифференцировать ответственность за некоторые противоправные деяния сообразно характеристикам вины (качественным и количественным);

– определяя, изменяя составы правонарушений и меры административной ответственности, закон должен следовать критериям необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, как это следует из части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации, обеспечивать равенство всех перед законом, гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, с тем чтобы и правонарушение, и санкции за его совершение зафиксированы были в законе, и чтобы в их законодательном изложении сам текст, в том числе за счет его судебного истолкования – при необходимости, позволял каждому предвидеть правовые последствия его действий (бездействия);

– справедливость и гуманизм предопределяют в праве дифференцирование ответственности сообразно существенным обстоятельствам, определяющим выбор уместной меры государственного принуждения. Поэтому, вменяя лицам, совершившим правонарушение, конкретный вид юридической ответственности, государство обязано соотносить его с характером правонарушения, опасностью для охраняемых законом ценностей, с личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя адекватность последствий ответственности тому вреду, который причинен правонарушением, исключая тем самым избыточное принуждение в балансе интересов и прав привлекаемого к ответственности субъекта с публичными интересами защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств;

– в юридической ответственности, в применении наказаний должен быть заключен такой сдерживающий потенциал, который можно в разумных пределах считать достаточным для соблюдения соответствующих запретов (ограничений); за пределами этими применение государственного принуждения отклоняется от его предназначения, которое, по смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 3), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, состоит, главным образом, в превентивном использовании соответствующих средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционных ценностей гражданского общества и правового государства;

– когда и если меры публично-правовой ответственности, предусмотренные законом, не отвечают реалиям, что ослабляет защиту конституционно значимых ценностей либо, напротив, влечет избыточное принуждение, то для законодательной власти это образует основание и повод использовать свои полномочия, чтобы привести правила об ответственности в соответствие с реальными обстоятельствами, соблюдая притом конституционные принципы.

Вслед приведенным принципиальным установлениям и воздвигнутым на них позициям только и можно поддерживать конституционность законодательства об административной ответственности. Это ясно уже потому, что отступления от них и образуют большей частью основания конституционной дисквалификации положений административно-деликтного законодательства.

Вмешательства, особенно концептуальные, в это законодательство должны подчиняться конституционным стандартам юридической ответственности, как это следует, прежде всего из тех правовых позиций Конституционного Суда, которые прямо или косвенно фиксируют, в том числе в конституционно-правовой интерпретации закона[3], конституционно-правовые погрешности законодательных решений в области административной ответственности[1]. Иное использование административно-наказательного принуждения разойдется со статьями 15 (часть 2) и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, как и статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», из которых следует обязательность конституционных положений в том, как их истолкует Конституционный Суд, обеспеченная непреодолимостью юридической силы актов конституци-

[1] Значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в этой сфере особенно заметно сейчас, когда Правительство России поставило Министерству юстиции и Министерству экономического развития задачу концептуальной реформы КоАП Российской Федерации.

онного правосудия для всех субъектов без исключения, начиная с органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Вместе с тем в большом законодательном деле важно иметь в виду, что конституционное правосудие действует в границах диспозитивности и не может вести проверку административно-деликтного регулирования, определяя предмет от себя самого. Оно связано предметом поступающих жалоб и запросов [4], что может осложнить понимание позиций Конституционного Суда в том, как следовать им в законодательных работах, когда Суд высказывает эти позиции не по всему пространству административной ответственности, а по отдельным предметам отдельных обращений. Поэтому законодательную дискрецию недостаточно направлять на исполнение лишь одной из конституционно-правовых позиций, особенно если к ней примыкают иные, с нею связанные, не говоря уже о том, что Конституция Российской Федерации, как это следует из части первой ее статьи 15, имеет прямое действие. Это обязывает вести законодательную деятельность в области административной ответственности более осмотрительно и основательно, чем просто во исполнение отдельной конституционно-правовой позиции [5].

В этом деле важно ориентироваться не только на постановления с итоговой дисквалификацией закона, но и на те решения Конституционного Суда, где административно-деликтные нормы условно выдержали испытание на конституционность. Когда Конституционный Суд не находит в норме признаков неконституционности, это еще не значит, что конституционное правосудие вполне одобряет ее и оставляет в действии как безупречное и единственно возможное законоположение, и что иные законодательные решения по предмету невозможны и не нужны. Иногда он прямо обращает внимание Федерального Собрания к предпочтительным альтернативам в этом законодательстве (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2013 года № 486-О, от 9 февраля 2016 года № 213-О и др.).

**3. Конституционно-правовые ориентиры в административно-деликтном законодательстве**

Сказанное нужно иметь в виду, обсуждая приоритеты и направления в законодательных начинаниях на ниве административной ответственности. Они определенно предстоят российскому правопорядку со значительными для него последствиями, и в них необходимо будут учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в его постановлениях и определениях [6]. Краеугольное при этом значение имеют некоторые из решений, которые кажутся в этой области наиболее резонансными.

Внушительно выглядит и многое обещает «сплошная» (тотальная) кодификация законодательства об административной ответственности, которую теперь предвидят и обсуждают. Согласно статье 1.1 (часть 1) КоАП Российской Федерации, законодательство об административных правонарушениях состоит из указанного Кодекса и законов субъектов Российской Федерации, принимаемых в соответствии с ним. Из этого следует кодифицированное единство во всяком случае для федерального административно-деликтного права. Но учтем, что и ко времени вступления этого Кодекса в силу иные федеральные законы, например Налоговый кодекс, предусматривали за его пределами квазиадминистративную ответственность. И до сих пор вопреки единству федерального законодательства об административной ответственности такая ответственность имеет ещё нормативную «прописку» вне КоАП Российской Федерации, представленную в ряде федеральных законов (о банковской деятельности, об обязательном пенсионном страховании и т. п.). Это сказывается на статусе профильного Кодекса и на юрисдикционной практике. Не напрасно в науке попрежнему настоятельно предлагают собрать всё федеральное право об административной ответственности в общий кодекс и не оставлять за его пределами рядоположенную квазиадминистративную ответственность, чего бы она ни касалась [7].

Конституция России не предписывает в этой области всеобъемлющую федеральную кодификацию, но всё же обязывает соблюдать конституционные принципы в основаниях и условиях административной ответственности. В этом смысле разобщать по разным законам правила об ответственности административного профиля сомнительно не только в части качества закона, но и в том отношении, что за пределами кодификации легко отвлечься от общих законодательных начал и незаметно уйти в конституционное правонарушение – отступить от принципов равноправия, виновной ответственности, допустить двойную ответственность за одно деяние и т. п.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2019 года № 8-П конституционную оценку получили правила, допускающие привлечение индивидуального предпринимателя к административной ответственности в качестве должностного лица по статье 15.33 КоАП Российской Федерации за непредставление в уста-

ISSN 2658-4050 (Online)

новленный срок в Пенсионный фонд России сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования, в ситуации, когда он же был уже привлечён к ответственности за это бездействие как страхователь по правилам Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования».

Конституционный Суд заключил, что в нарушение принципа *non bis in idem* (статья 50, часть 1 Конституции Российской Федерации) российский КоАП и названный Федеральный закон допускают повторное привлечение предпринимателя к того же рода (порядка) ответственности за одно правонарушение. Как следствие, он предписал внести изменения в законодательство об административной ответственности за нарушение порядка и сроков представления в органы Пенсионного фонда сведений о персонифицированном учёте в системе пенсионного страхования, и отдельно обязал устранить неопределённость в том, как соотносятся между собою меры ответственности, предусмотренные, с одной стороны, частью 3 статьи 17 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования», а, с другой, – статьей $15.33^2$ КоАП Российской Федерации.

Этот акт конституционного правосудия касается частного случая и не навязывает парламенту решений по организации законодательства об административной ответственности, но всё же выраженная в нём позиция едва ли может быть оставлена без внимания, когда однородная ответственность представлена в разобщенном законодательстве.

Не менее обстоятельного осмысления требует распределение законодательных полномочий в области административной ответственности между Российской Федерацией и составляющими её субъектами, которое следует из статей 1 (часть 1), 5, 11 (часть 3), 72 (часть 1, пункт «к») и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Проблемы в этой сфере, казалось бы, получили принципиальное решение еще в Определении от 1 октября 1998 года № 145-О, где Конституционный Суд, имея дело с прежним КоАП РСФСР, признал за субъектами Федерации право принимать по административным правонарушениям свои законы, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения, и определил попутно, что установление региональной административной ответственности не может вторгаться в предметы ведения Российской Федерации и даже в предметы совместного ведения, если по соответствующему вопросу уже принят федеральный закон, и что субъекты Федерации должны соблюдать общие требования относительно установления административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях.

На том стоит и действующее административно-деликтное законодательство: согласно статьям 1 (часть 1), 1.3 и $1.3^1$ КоАП Российской Федерации субъекты Российской Федерации имеют право на своё нормотворчество об административной ответственности; не случайно поэтому соответствующие законы стали привычной частью регионального правового ландшафта.

Вместе с тем это законодательство и сама компетенция субъектов Российской Федерации изначально вызывали возражения, причём не только в академической среде, по мотивам их конституционной несостоятельности. Противники передачи соответствующих полномочий субъектам Российской Федерации порицают региональное законодательство главным образом в том, что административная ответственность как вид государственного принуждения сопряжена с ограничением конституционных прав и свобод, и поэтому устанавливать её можно лишь федеральным законом, как это следует из части третьей 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации [8–11].

Такие суждения не лишены оснований, что отчасти и следует из тех решений Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 22 апреля 2014 года № 13-П и др.), где он связывал административную ответственность (за нарушение порядка публичных мероприятий, правил дорожного движения и т. п.) с ограничением прав и свобод человека и гражданина, которое в силу статей 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации возможно лишь в соответствии с федеральным законом. Не исключено, что конституционный правопорядок что-нибудь поправит в распределении законодательных полномочий относительно ответственности за административные правонарушения, например с отнесением к федеральному ведению рамочных пределов административных наказаний за отдельные правонарушения, чтобы субъекты Федерации не устанавливали, а лишь уточняли их применение по месту действия.

И нужно учесть вслед позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 2 июля 2018 года № 27-П, что принятие законов об ответственности за административные правонарушения не относится к обязанностям субъектов Российской Федерации. Этими законодательными возможностями не обязательно пользоваться, имея, кстати, в виду, что невынужденное принятие таких региональных правил чревато ненужными издержками в их применении при недостатке у субъекта Федерации организационных, кадровых, материальных и прочих на то ресурсов. Так, в области охраны общественного порядка и общественной безопасности реализация административной ответственности «регионального производства» может стать невозможной, как это и следует из запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, который стал поводом для вынесения указанного Постановления [12].

В общем, распределение, как и реализация законодательных прав применительно к административной ответственности подчинены конституционным императивам правовой государственности, федерализма и равноправия с преимуществом прав и свобод человека и гражданина перед иными ценностями и с тем, что их ограничение допустимо лишь в соответствии с федеральным законом и только по мере угрозы защищаемым объектам, которые изложены в закрытом конституционном перечне, что само правоограничение пригодно как средство их защиты и притом соразмерно целям и реальным возможностям эту защиту обеспечить.

**4. Отправные административно-деликтные понятия в неясностях и перспективах**

По-прежнему требует уточнения кодификационное понятие административного правонарушения [13], имея в виду ряд решений, в которых Конституционный Суд Российской Федерации настаивает на том, что необходимо с определенностью различать административное правонарушение и преступление, притом что принципы, задачи и цели двух видов ответственности сопоставимы. Он исходит, в частности, из того, что административные правонарушения отмечены общественной опасностью в той степени, которая условно выше именно в преступлении, и что в определении их составов нельзя относить к ним криминальные деяния, в которых общественную опасность доказывают распространенность и динамика роста, значимость охраняемых ценностей, на которые эти деяния посягают, и существенность причиняемого ими вреда, как и невозможность им противостоять без применения уголовной репрессии; что повторность административного правонарушения сама по себе не может быть основанием его «переквалификации» в преступление, поскольку повторное деяние, чтобы стать криминальным, должно быть сопряжено, по общему правилу, с причинением вреда здоровью граждан, имуществу других лиц, окружающей среде, иным охраняемым конституционным ценностям или же с реальной угрозой его причинения, из чего и следует собственно уголовная общественная опасность (постановления от 27 июня 2005 года № 7-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П и др.).

Значение точных критериев идентификации административных правонарушений тем более вырастет, если в национальной правовой системе появится уголовный проступок. Он станет, наряду с административным правонарушением и преступлением, отдельным основанием юридической ответственности [14–16], которая будет по замыслу его сторонников наступать за уголовные деяния, объективно не требующие классической уголовной репрессии, связанной с лишением свободы и судимостью. 20 декабря 2018 года Верховный Суд Российской Федерации внёс в Государственную Думу законопроект о введении уголовного проступка в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, с тем, что его выделение из числа преступлений смягчит уголовную политику. Реализацию этой идеи нужно обеспечить обстоятельным выяснением того, как соотносятся уголовный проступок и административное правонарушение, чтобы определить, насколько возможен в законодательстве «перевод» в число уголовных проступков не только преступлений, но и тяготеющих к ним по признаку общественной опасности административных деликтов. В этом системном решении придется заново решать судьбу составов «преступлений с административной санкцией», имея в виду, кроме прочего, их конституционно-правовую критику [17].

Под критикой остается и та «пустота», которую образует в действующем КоАП Российской Федерации отсутствие полноценного института соучастия. Его отсутствие откровенно зияет и совершенно не убеждает в том, что административные деликты совершают лишь в одиночку, как и в том, что соучастие образует в них «пренебрежимо малую» величину, с которой не стоит и связываться. Кодекс, правда, учитывает соисполнительство (совместное совершение

двумя и более лицами), но лишь как обстоятельство, отягчающее ответственность (часть 1, пункт 4 статья 4.3), которое странным образом не касается ни квалификации деяния, ни состава участников дела об административном правонарушении.

В этом просвете, в частности, становится явной проблемой безответственность причастных к правонарушению лиц, которые создают условия к совершению административных правонарушений, но сами не нарушают административно-правовых запретов. Оставаясь за пределами административной ответственности, они обычно избавлены и от применения конфискации, предусмотренной статьей 3.7 КоАП Российской Федерации, в отношении принадлежащих им на праве собственности машин, механизмов и других предметов (объектов), которые использует исполнитель административного правонарушения.

В Постановлении от 25 апреля 2011 года № 6-П, принятом по итогам проверки части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 КоАП Российской Федерации в связи с жалобой ООО «СтройКомплект», Конституционный Суд Российской Федерации объявил неконституционной конфискацию орудия административного правонарушения (лесозаготовительной техники) именно потому, что собственник не был привлечен в надлежащей процедуре к ответственности и признан виновным в незаконной рубке леса лично. Возможность административной конфискации техники, которую собственник передал другому лицу, выполнявшему незаконную рубку леса, Суд допустил с тем предположением, что она будет квалифицирована как соучастие, например как пособничество. Это, однако, на практике невозможно до тех пор, пока административно-деликтное законодательство не знает соучастия.

Федеральному Собранию нелишне было бы по этому поводу что-то решить, если не ради справедливости и не в защиту конституционных прав и свобод, так хотя бы с тем настроением, что усиление ответственности не повредит. В этом настроении должно казаться беспокойным то, что нарушение закона «чужими руками» останется без конфискации предмета правонарушения.

**5. Вина и ответственность юридических лиц и властей**

В зоне высокого интереса годами остается административная ответственность юридических лиц, прежде всего в нюансах определения их виновности, как и в распространении административной деликтоспособности на всех субъектов этого рода вплоть до органов публичной власти – государственной или муниципальной [18].

По поводу вины юридических лиц в совершении административного правонарушения Конституционный Суд России, оставаясь по возможности лояльным положениям КоАП Российской Федерации, долго поддерживал ту позицию, что их виновность, хотя и являет собою следствие виновности его должностных лиц (работников), но привлечение таковых к административной или уголовной ответственности не освобождает само юридическое лицо от такой же ответственности, и вместе с тем не означает, что вина его тождественна вине указанных физических лиц (постановления от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 26 ноября 2012 года № 18-П, от 17 января 2013 года № 1-П и др.). Это позволяло думать, что установление вины юридического лица не обусловлено установлением вины физического лица в деянии, вменяемом лицу юридическому. С другой стороны, поскольку юридическое лицо, согласно части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации, признаётся виновным, если установлено, что у него была возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, а оно не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, этого вполне достаточно для привлечения юридических лиц к такой ответственности именно по собственной их вине. Эта их вина может быть выражена в игнорировании требований законодательства, в уклонении от исполнения отдельных предписаний, в неиспользовании всех доступных средств для соблюдения правил и в иных аналогичных действиях (бездействии), притом что составообразующего значения это всё не имеет в определении и квалификации административного правонарушения, совершенного юридическим лицом (Постановление Конституционного Суда от 25 февраля 2014 года № 4-П).

Из данных правовых позиций, казалось бы, ясно следовало, что правовое регулирование допускает административную ответственность юридического лица только при наличии его собственной вины, которую нужно устанавливать безотносительно к тому, что установлено в части вины его работников (должностных лиц), а потому и неосторожность или умысел в его вине дифференцировать нельзя.

Но в Постановлении от 14 апреля 2020 года № 17-П Конституционный Суд Российской Федерации высказался иначе, оценивая конституционность части 3 статьи 11.15 КоАП Российской Федерации, закрепляющей административную ответственность

ISSN 2542-1514 (Print)

юридических лиц за умышленное неисполнение требований транспортной безопасности. Он посчитал, что административное правонарушение, совершенное юридическим лицом, можно квалифицировать как умышленное, если установить умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников), отвечающих за исполнение правил и норм, нарушенных юридическим лицом, и если это надлежаще мотивировано в постановлении по делу. Если умышленный характер действий (бездействия) ответственных должностных лиц (работников) юридического лица из обстоятельств дела не следует, а юридическое лицо имело возможность для соблюдения нарушенных правил и норм, но не приняло к этому все зависящие от него меры, то его административная ответственность может наступать только за правонарушение по неосторожности.

Оставляя в итоге нюансы неосторожной и умышленной вины юридических лиц в пределах законодательного усмотрения, Конституционный Суд не исключил, однако, отказ от их различия в законе, если отдельные составы административных правонарушений можно описать по другим критериям, обеспечивающим определенность и справедливость ответственности, и если обеспечить ее дифференцированную соразмерность в правоприменении позволяют рамки санкций, предусмотренных по основному составу административного правонарушения. Сказанное можно понимать в известной мере как знак амбивалентной позиции конституционного правосудия по поводу вины юридических лиц в совершении административных правонарушений, в связи с чем важно безотлагательно навести в законодательстве полную в этом ясность и восстановить связи между Общей и Особенной частями КоАП Российской Федерации, нарушенные в том, как они определяют вину юридических лиц.

Касаясь же административной ответственности органов публичной власти, Конституционный Суд России в Определении от 24 сентября 2013 года № 1397-О исходил из того, что органы, в частности, местного самоуправления имеют права юридического лица и полноправно участвуют в публичных правоотношениях, а КоАП Российской Федерации не исключает их из-под административной ответственности, а потому и в административном их наказании нет нарушения Конституции России, которая предусматривает равенство всех перед законом и судом (статья 19, часть 1). Это, однако, не лишает оснований и не исключает противоположного законодательного решения, и не зря в том Определении сказано, что административная ответственность органов публичной власти следует не из Конституции Российской Федерации, а из КоАП Российской Федерации, который не предусматривает их административно-деликтного «иммунитета».

Органы публичной власти и вправду получают по закону права юридического лица, но это вводит их в гражданский оборот вместе с некоммерческими или коммерческими организациями (статья 50 Гражданского кодекса Российской Федерации), но не предрешает тождества их статуса в иных правоотношениях. С административной ответственностью этих субъектов на том лишь основании, что они участвуют в гражданском обороте, согласятся не все, и не всем эта логика покажется убедительной. Гораздо существеннее то, что государственные, муниципальные органы платят административные штрафы в бюджеты и тратят на это деньги бюджетов, куда они поступают, в том числе, из межбюджетных трансфертов. Это ставит под сомнение экономический и социальный смысл подобных наказаний, позволяет подозревать в них долю притворства, нежели справедливое возмездие с превентивным эффектом. Не случайно в литературе предлагают совсем отказаться от административной ответственности органов публичной власти в пользу реальной ответственности должностных лиц, допуская больше притом строгости и учитывая иностранный опыт [19–22].

Применительно к административной ответственности юридических лиц требует специального упоминания правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении от 25 февраля 2014 года № 4-П. Из нее следует, что указание в части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации на ответственность юридических лиц независимо от местонахождения, организационно-правовых форм, подчинённости и других обстоятельств, унифицирует ее, в том числе для субъектов малого предпринимательства и некоммерческих организаций (медицинских, культурных, образовательных и т.п.), государственных и муниципальных учреждений. Это плохо сказывается на индивидуализации применяемых санкций и требует, стало быть, уважать соответствующие обстоятельства в определении размеров штрафа для различных категорий (видов) юридических лиц.

Правовая эта позиция отчасти реализована в дополнении Кодекса статьей 4.1 (Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 316-ФЗ). Теперь при известных условиях к субъектам малого и среднего предпринимательства и к их работникам за впервые

совершенное административное правонарушение можно применять вместо административного штрафа предупреждение, даже если оно не предусмотрено соответствующей статьей Особенной части. Но этой новеллы мало, притом что много ресурсов, позволяющих справедливо дифференцировать административную ответственность юридических лиц, остается без дела. Судить об том позволяет содержание обращений, продолжающих поступать в Конституционный Суд в проблематике административной деликтоспособности и права на справедливое смягчение ответственности для лиц, оставшихся без упоминания в статье 4.1 КоАП Российской Федерации (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 года № 1790-О и от 10 октября 2017 года №2255-О).

**6. Наказания: конституционная честность против ожесточения и беспорядка**

Далеки от благополучия в административно-деликтном праве административные наказания вместе с правилами их наложения. Правовое государство не может обращать их в средство против достоинства личности, несоразмерно ограничивать в наказательной практике права и свободы граждан безотносительно к целям, конституционно признаваемым в качестве обоснований правоограничения, как это следует из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Изменения и дополнения в КоАП Российской Федерации говорят иной раз о склонности к репрессии в определении административных санкций, прежде всего в повышении административных штрафов, нередко безальтернативных и абсолютно определенных (фиксированных), во введении устрашающих наказаний, как то административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет посещать места проведения спортивных соревнований в дни их проведения [23; 24].

Законодательное это влечение, если не ожесточение, грозит перейти конституционные границы, когда уже нельзя будет обеспечить соразмерность санкций и справедливую индивидуализацию административной ответственности. Правда, субъектам административной юрисдикции теперь позволено налагать штрафы ниже минимального их предела, предусмотренного законом, после того, в законодательстве исполнено было поручение Конституционного Суда, изложенное в постановлениях от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 8 апреля 2014 года № 10-П. Но не сказать, что сегодня непорядки эти решительно исправлены [25]. Ведь в тех постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации общим образом предлагал следовать в законодательстве принципу разумной индивидуализации административной ответственности относительно назначения наказаний, а не просто разрешить разным инстанциям снижать штрафы «ниже низшего предела». Он предлагал оценить возможность снижения в самом законе минимальных размеров административных штрафов, альтернативу им в более мягких санкциях, в применении института освобождения от административной ответственности (наказания) ввиду деятельного раскаяния. Вмешательства в систему административных наказаний, особенно в правила их наложения, требует много вдумчивых законодательных усилий. Они едва ли так эффектны, как повышение штрафов и расширение списка наказуемых деяний, но в конституционном измерении уместна сбалансированная, справедливая и стабильная система наказаний, а не отзывчивость на скоротечные настроения, которые влекут законодательство к спонтанному росту репрессивного устрашения.

В условиях применения административных наказаний неизменно важным остается надлежащее закрепление срока и порядка исчисления давности привлечения к административной ответственности (статья 4.5 КоАП Российской Федерации) и административной наказанности (статья 4.6 КоАП Российской Федерации). Здесь нужно, в частности, заново оценить общий двухмесячный срок давности административной ответственности (трехмесячный по делу, рассматриваемому судьей) и специальные сроки в годичном их исчислении (один, два, три года и шесть лет), чтобы соотнести их между собой и со сроками давности уголовной ответственности, которые составляют, согласно части 1 статьи 78 УК Российской Федерации, два года по преступлениям небольшой тяжести (пункт «а»), шесть лет при средней тяжести преступления (пункт «б»). Пусть даже уголовный закон и допускает приостановление течения этих сроков, что позволяет увеличивать давность, а КоАП Российской Федерации – этого не допускает, кроме случаев удовлетворения ходатайства о рассмотрении дела по месту жительства нарушителя, но само по себе совпадение сроков давности для обоих видов ответственности выглядит спорно. Корректность той позиции, что уголовный закон и правила административной ответственности друг другу не равны, терпит испытание, когда оба вида репрессии имеют сопоставимую длительность. Это повод укре-

ISSN 2542-1514 (Print)

питься в том подозрении, что административный деликт представляет собою удобный лишь способ прирастить уголовную репрессию и упростить ее под видом административной ответственности.

Со специальными сроками давности статья 4.5 КоАП Российской Федерации связывает то отдельные виды нарушений российского законодательства и таможенного законодательства ЕАЭС, то некоторые составы правонарушений, то административное наказание в виде дисквалификации. Такие различия в сроках и его критерии, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенному в Постановлении от 15 января 2019 года № 3-П, не выходят из конституционных границ законодательного усмотрения, но всё же вернее в юридической технике соотносить их с конкретными составами правонарушений или санкциями, чтобы это не оставляло места произвольным разночтениям с риском привлечения к ответственности за рамками обещанной давности. Не мешало бы также примерить специальные эти сроки в их привязке к максимальному размеру санкции, предусмотренной за административное правонарушение, чтобы аналогия правил давности административной ответственности с уголовным законом в этой части была бы уместной.

Согласно статье 4.6 КоАП Российской Федерации лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечении одного года со дня окончания исполнения данного постановления. В таком изложении, казалось бы, нет места двусмысленности в исчислении срока административной наказанности. Между тем, когда лицо добровольно уплачивает административный штраф в размере половины назначенной суммы в соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП Российской Федерации, причем до вступления в силу постановления о его наложении, то на практике это допускает различия в том, как считать время административной наказанности. В одних случаях финальной точкой этого срока признают истечение года со дня окончания исполнения назначенного административного наказания – по буквальному смыслу закона, а в других – тоже истечение года, но со дня вступления в законную силу постановления о его назначении.

Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционным такое положение и предписал изменения в правилах административной наказанности, чтобы «снять» неопределенность в её исчислении при «досрочной» уплате административного штрафа до вступления в законную силу соответствующего решения (Постановление от 23 июня 2020 года № 28-П). Исполняя это поручение, нельзя упустить из виду те административные наказания, которые подлежат принудительному применению с момента их наложения (до вступления в законную силу), и учесть, что подготовленный Министерством юстиции России проект Процессуального КоАП распространяет «льготный» порядок добровольной уплаты административного штрафа на все случаи их наложения.

**7. Конституционно-процессуальная справедливость административной ответственности**

Приближать законодательство об административных правонарушениях к императивам конституционности неверно в том известном настроении, будто процессуальная сторона административной ответственности второстепенна по сравнению с материальным административно-деликтным правом. Задачи административной ответственности не могут быть надлежаще реализованы без адекватного процессуального сопровождения при справедливом балансе интересов и прав всех участников производства по делам об административных правонарушениях [26].

Заметим, что статья 72 (часть 1, пункт «к») Конституции Российской Федерации, различая административное и административно-процессуальное законодательство, принципиально не исключает раздельную систематизацию материальных и процессуальных норм об административной ответственности, как это сделано, например, в Республике Белорусь, где Кодексу об административных правонарушениях сопутствует Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях, или в Таджикистане, где также действуют Кодекс об административных правонарушениях и Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях [27; 28]

Принципиально важно определиться, в границах какого из видов судопроизводства, предусмотренных частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации (конституционное, гражданское, арбитражное, административное, уголовное), располагается производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в судах общей юрисдикции [29]. И нужно учесть, что правила административно-деликтного производства заметно не совпадают для граждан и для юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), дела которых

получают решение в арбитражном процессе – в основе своей гражданском.

Не только Конституционный Суд России (постановления от 20 июля 2011 года № 20-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 17 ноября 2016 года № 25-П и др.), но и Европейский Суд по правам человека (постановления от 10 февраля 2009 года по делу «Сергей Золотухин против России», от 12 декабря 2013 года по делу «Хмель против России» и др.) не раз отмечали, что судебно-правовые процедуры преследования преступлений и административных правонарушений, несмотря на титульное отличие административной и уголовной ответственности, должны подчиняться общим параметрам, обеспечивая лицу, привлекаемому к ответственности, состязательность с обвинением, средства правовой защиты и справедливое правосудие в целом. Это ставит под сомнение те процедуры, которые, судя по правоприменительной практике, неубедительно обеспечивают защиту прав лиц, в отношении которых ведётся административно-деликтное производство, как и потерпевших (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2018 года № 1648-О).

Справедливое судебное производство по делам об административных правонарушениях трудно представить вне состязательности сторон, включая сторону обвинения, а между тем в судах общей юрисдикции судья, как правило, остается наедине с лицом, привлекаемым к административной ответственности. Впрочем, Конституционный Суд Российской Федерации до сих пор исходил из того, что отсутствие в суде должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении или прокурора, поддерживающего привлечение лица к административной ответственности, не предрешает обвинительную функцию суда и не препятствует ему оставаться объективным, в том числе по делам, где наказания аналогичны уголовным санкциям по тяжести и последствиям (определения от 26 июня 2014 года № 1312-О, от 25 сентября 2014 года № 2157-О, от 23 ноября 2017 года № 2522-О и др.). В литературе, однако, считают необходимым сделать состязательность непременным условием административно-деликтного производства [30–31].

В том же духе Европейский Суд по правам человека изложил «пилотное» постановление от 20 сентября 2016 года по делу «Карелин против России», имея в виду отсутствие стороны обвинения в судебных процессах об административных правонарушениях в нарушение права на справедливое судебное разбирательство. Чтобы не испытывать беспристрастность судов, этот Суд предложил российским властям, принять законодательные или иные меры и ввести в процесс прокуратуру или другие органы при устном слушании дел об административных правонарушениях.

Иначе говоря, даже щадящие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не позволяют считать беспроблемным российское производство по делам об административных правонарушениях, причем в принципиальной той части, где речь идет о состязательном справедливом суде, что имеет фундаментальное конституционное и вместе с тем конвенционное значение.

В производстве по делам об административных правонарушениях остается проблемой обеспечение лицу, привлекаемому к административной ответственности, юридической помощи защитника (адвоката), поскольку ее получение связано с различными сложностями (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2015 года № 236-О, от 9 февраля 2016 года № 214-О и др.).

КоАП Российской Федерации (часть 1 статьи 25.1 и статья 25.5) предусматривает право лица, привлекаемого к административной ответственности, пользоваться помощью защитника (адвоката) с момента возбуждения дела, но не определяет случаи, когда такую помощь можно получить бесплатно. Но Конституция Российской Федерации (статья 48, часть 1), как и Европейская Конвенция (статья 6, пункт, 3, подпункт «с») исходят из того, в частности, что при недостатке средств для оплаты услуг защитника, привлекаемое к ответственности лицо не лишено возможности пользоваться юридической помощью бесплатно, тем более когда это в интересах правосудия.

Понятно, что оплата услуг «бесплатного» адвоката в производстве по делам об административных правонарушениях требует от государства расходов, вероятно значительных, даже если ограничить их судебной формой производства. Учтем и то, что даже в уголовном судопроизводстве есть свои условия предоставления обвиняемым бесплатной защиты. В производстве по делам об административных правонарушениях бесплатную защиту (услуги адвоката) можно было бы связать, например, со случаями, когда по делу может быть назначен административный арест, другие строгие наказания (обязательные работы, административное выдворение, конфискация), а также со статусом малоимущего. Во всяком случае не стоит забывать, что Европейский Суд по правам человека посчитал отсутствие в законода-

тельстве России у лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, права пользоваться услугами назначенного им защитника бесплатно нарушением статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающей гарантии справедливого судебного разбирательства, по крайней мере в случае привлечения к ответственности по статье 19.3 КоАП Российской Федерации.

В соответствии со статьей 27.1 КоАП Российской Федерации вред, причинённый незаконным применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, подлежит возмещению по правилам гражданского законодательства. Между тем применительно к незаконному назначению административных наказаний Кодекс не определяет оснований, условий и порядка возмещения вреда, причинённого их назначением или исполнением. Это само по себе не препятствует интересантам добиваться защиты нарушенных своих прав в порядке гражданского судопроизводства, но всё же ясно, что реальные возможности лиц, пострадавших от незаконного административного наказания, получить надлежащее возмещение причиненного вреда, особенно морального, при существующих порядках не так уж значительны. Возмещение вреда осложняет, в частности, условие о вине субъектов (органов или должностных лиц), вынесших незаконное постановление (статьи 151, 1064, 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации), даже когда эту вину условно обязаны презюмировать.

Ответственность государства за злоупотребление властью и незаконные действия органов государственной власти и должностных лиц (статьи 52 и 53 Конституции Российской Федерации) всё же предполагает, ввиду специфики статуса пострадавших от незаконного административного наказания, специальные условия восстановления прав, нарушенных незаконными административными санкциями, не отменяя, разумеется, гражданско-правовых возмещений вреда. Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации относительно возмещения гражданину (юридическому лицу) вреда, причинённого ошибочным применением государственного принуждения, следует, что пострадавшего в силу презумпции невиновности нельзя обязать к доказыванию вины органов власти и должностных лиц, причинивших ему вред, в том смысле, в каком их вина образует основание для его возмещения (Постановление от 16 июня 2009 года № 9-П).

В профильном Кодексе об административных правонарушениях нет специального порядка возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности и применением наказаний, он остается в этой части незавершенным и ожидает внесения правил, позволяющих по аналогии с уголовно-процессуальной реабилитацией возмещать в надлежащем порядке такого рода вред с гарантиями восстановления прав и свобод пострадавших. Это решительно важно в компенсации вреда от незаконных штрафов, конфискаций, обязательных работ, лишения специального права, административного выдворения и административный ареста (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2020 года 36-П).

**8. Заключение**

Заметим, что конституционная обязанность государства содержать законодательство об административной ответственности в хорошем состоянии объёмна и многообразна. Всё, здесь изложенное, позволяет ее представить лишь в общем виде и не со всеми, а лишь с отдельными важными частностями. Из недалёкой ретроспективы глубиною на двадцать лет и в конституционно-правовой перспективе административно-деликтное законодательство не заслуживает порицания как сплошная неудача национальной правовой системы. Но и благополучным его не назвать – ни в том, как оно изложено, ни в том, что оно местами слишком подвижно и тяготеет к принудительности и репрессии в законодательных настроениях и правоприменительных трактовках. В основательных переустройствах, которые, похоже, ему предстоят, нельзя упустить насущные вызовы и отойти от конституционных его основ.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1998. – 210 с.

2. Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.

3. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 719 с.

4. Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 5–13.

5. Арановский К.В. Ненапрасное конституционное правосудие / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Судья. – 2017. – № 12. – С. 40–46.

6. Романов М.Л. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник административного права: автореф. дис. … канд. юрид. наук / М.Л. Романов. – Саратов, 2011. – 26 с.

7. Кирин А.В. О некоторых аспектах концепции развития административного законодательства Российской Федерации / А.В. Кирин // Современные концепции административного права и процесса. – М.: РАНХиГС, 2017. – С. 136–137.

8. Шишунова Е.В. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и её субъектами по установлению административной ответственности: сравнительный анализ положений КоАП РСФСР и КоАП РФ / Е.В. Шишунова // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): сборник статей. – М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. – С. 146–154.

9. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций / Б.В. Россинский. – М.: Норма, 2004. – 345 с.

10. Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования / С.Д. Князев // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 27–28.

11. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд. дом. ВГУ, 2017. – 820 с.

12. Рукавишникова И.В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях / И.В. Рукавишникова // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 38–43.

13. Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2018. – 476 с.

14. Есаков Г.А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или о существовании уголовного права в широком смысле / Г.А. Есаков // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2013. – № 1. – С. 37–45.

15. Кирин А.В. Ещё раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) / А.В. Кирин // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 53–57.

16. Шишкина О.Е. Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стандартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) / О.Е. Шишкина // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 3. – С. 22–23.

17. Административная преюдиция в уголовном праве: казус Ильдара Дадина // Закон. – 2017. – № 2. – С. 21–29.

18. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. … д-ра юрид. наук / А.С. Дугенец. – М., 2005. – 34 с.

19. Морозова Н.А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н.А. Морозова. – Екатеринбург, 2004. – 22 с.

20. Рогачёва О.С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – 356 с.

21. Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права / А.В. Винницкий // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 81–90.

22. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография / А.Б. Панов. – М.: Норма, 2013. – 192 с.

23. Игнатенко В.В. Проблемы совершенствования отдельных институтов общей части законодательства об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 24–29.

24. Мифтахов Р.Л. Реформа административной ответственности в Российской Федерации в условиях смены парадигмы регулирования контрольно-надзорной деятельности / Р.Л. Мифтахов // Российское правосудие. – 2020. – № 5. – С. 20–25.

25. Арановский К.В. Административные штрафы и правила их применения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 2. – С. 106–115.

26. Воронков А.В. Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты) / А.В. Воронков. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета, 2002. – 84 с.

27. Крамник А.Н. Административно-деликтные нормы и их реализация / А.Н. Крамник. – Минск: Издательский центр БГУ, 2009. – 359 с.

28. Ибрагимов С.И. Материальное и процессуальное законодательство об административной ответственности в Республике Таджикистан / С.И. Ибрагимов // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 80–85.

29. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография / И.В. Панова. – М.: Норма, 2016. – 288 с.

30. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. … канд. юрид. наук / О.В. Чекалина. – М., 2003. – 23 с.

31. Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Ф.П. Васильев. – М., 2005. – 49 с.

32. Князев С.Д. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации / С.Д. Князев, А.И. Микулин // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 156–159.

## *REFERENCES*

1. Ignatenko V.V. *Legal quality of laws on administrative offenses*. Irkutsk, IGEA Publishing House, 1998. 210 p. (In Russ.).

2. Knyazev S.D. Constitutional standards of administrative responsibility in the legal system of the Russian Federation*. Administrativnoe pravo i process = Administrative law and procedure*. 2014, no. 2, pp. 16–22. (In Russ.).

3. Zorkin V.D. *Constitutional and legal development of Russia.* Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2011. 719 p. (In Russ.).

4. Knyazev S.D. Constitutional Court in the legal system of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law,* 2013, no. 12, pp. 5–13. (In Russ.).

5. Aranovskiy K.V., Knyazev S.D. Not in vain constitutional justice. *Sud'ya = Judge*, 2017, no.12, pp. 40–46. (In Russ.).

6. Romanov M.L. *Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of administrative law*. Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2011. 26 p. (In Russ.).

7. Kirin A.V. *On some aspects of the concept of development of the administrative legislation of the Russian Federation. Modern concepts of administrative law and process*. Moscow: RANEPA Publ., 2017. Pp. 136–137. (In Russ.).

8. Shishunova E.V. *Delineation of competence between the Russian Federation and its subjects for the establishment of administrative responsibility: a comparative analysis of the provisions of the Code of Administrative Offenses of the RSFSR and the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation*, in: Bachilo I.L., Hamaneva N.Yu (eds.). *Administrativnoe i informacionnoe pravo (sostoyanie i perspektivy razvitiya). = Administrative and information law (state and development prospects).* Moscow, Publishing house of the Academic Legal University, 2003. Pp. 146–154. (In Russ.).

9. Rossinskiy B.V. *Administrative responsibility: a course of lectures*. Moscow, Norma Publ., 2004. 345 p. (In Russ.).

10. Knyazev S.D. Administrative and legal status of Russian citizens: constitutional and legal foundations of reforming. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2004, no. 2, pp. 27–28. (In Russ.).

11. Starilov Yu.N. (ed.) *General administrative law. Part 2: Administrative and tort law (Code of Administrative Offenses of the Russian Federation). Administrative proceedings (Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation)*. Voronezh, Voronezh State University Publishing House, 2017. 820 p. (In Russ.).

12. Rukavishnikova I.V. On improving the legal regulation of delimiting the jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation in the field of legislation on administrative offenses. *Publichnoe pravo segodnya,* 2018, no. 3, pp. 38–43. (In Russ.).

13. Kirina A.V., Pligin V.N. (ed*.) Reform of administrative responsibility in Russia*. Moscow, Publishing house of the Higher School of Economics, 2018. 476 p. (In Russ.).

14. Esakov G.A. From administrative offenses to criminal offenses, or the existence of criminal law in a broad sense. *Biblioteka kriminalista*, 2013, no.1, pp. 37–45. (In Russ.).

15. Kirin A.V. Once again about the genesis of administrative responsibility in Russian law (or a response to the supporters of "broad" criminal law). *Administrativnoe pravo i process = Administrative law and procedure,* 2013, no.7, pp. 53–57. (In Russ.).

16. Shishkina O.E. Litigation in cases of administrative offenses: search for a constitutional framework and standards of justice (based on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice,* 2015, no.3, pp. 22–23. (In Russ.).

17. Administrative prejudice in criminal law: the case of Ildar Dadin. *Zakon,* 2017, no. 2, pp. 21–29. (In Russ.).

18. Dugenets A.S. *Administrative responsibility in Russian law*. Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 34 p. (In Russ.).

19. Morozova N.A. *Administrative responsibility of legal entities: history, theory, practice*. Cand. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2004. 22 p. (In Russ.).

20. Rogacheva O.S. *The effectiveness of the norms of administrative offences law*. Voronezh, Voronezh State University Publishing House, 2011. 356 p. (In Russ.).

21. Vinnitskiy A.V. On the need for legislative consolidation of the institution of legal entities of public law. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no.5, pp. 81–90. (In Russ.).

22. Panov A.B. *Administrative responsibility of legal entities*. Moscow, Norma Publ., 2013. 192 p. (In Russ.).

23. Ignatenko V.V. Problems of improving individual institutions of the general part of the legislation on administrative offenses. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic law journal from Irkutsk,* 2015, no.2, pp. 24–29. (In Russ.).

24. Miftakhov R.L. Reform of administrative responsibility in the Russian Federation in the context of a change in the paradigm of regulation of control and supervision activities. *Rossijskoe pravosudie = Russian justice*, 2020, no.5, pp. 20–25. (In Russ.).

25. Aranovskiy K.V., Knyazev S.D. Administrative fines and rules for their application (based on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Pravovaya politika i pravovaya zhizn',* 2013, no. 2, pp. 106–115. (In Russ.).

26. Voronkov A.V. *Development of the system of administrative law in Russia (international and comparative legal aspects)*. St. Petersburg, St. Petersburg Publishing House, 2002. 84 p. (In Russ.).

27. Kramnik A.N. *Administrative-tort norms and their implementation*. Minsk, Publishing Center of the Belarusian State University, 2009, 359 P. (In Russ.).

28. Ibragimov S.I. Substantive and procedural legislation on administrative responsibility in the Republic of Tajikistan. *Publichnoe pravo segodnya,* 2018, no. 3, pp. 80–85. (In Russ.).

29. Panova I.V. *Administrative and procedural law of Russia*. Moscow, Norma Publ., 2016. 288 p. (In Russ.).

30. Chekalina OV *Administrative and jurisdictional process.* Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2003. 23 p. (In Russ.).

31. Vasiliev F.P. *Proof in the case of an administrative offense*. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 49 p. (In Russ.).

32. Knyazev S.D., Mikulin A.I. The right to defense in proceedings on cases of administrative offenses in the light of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2010, no. 2, p. 156–159.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

***Князев Сергей Дмитриевич*** – Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук; [1] профессор кафедры конституционного и административного права; [2] судья

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

***Sergey D. Knyazev*** – Honored Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law; [1] Professor, Department of Constitutional and Administrative Law; [2] Judge
[1] *Far Eastern Federal University*

ISSN 2542-1514 (Print)

[1] *Дальневосточный федеральный университет*
[2] *Конституционный Суд Российской Федерации*
[1] 690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, 8
[2] 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1
E-mail: knyazev@ksrf.ru
РИНЦ AuthorID: 344659

***Арановский Константин Викторович*** – Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук; [1] профессор кафедры конституционного и административного права; [2] судья
[1] *Дальневосточный федеральный университет*
[2] *Конституционный Суд Российской Федерации*
[1] 690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, 8
[2] 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1
E-mail: aranovsky@ksrf.ru
РИНЦ AuthorID: 261768

***Данилов Юрий Михайлович*** – Заслуженный юрист Российской Федерации, судья
*Конституционный Суд Российской федерации*
190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1
E-mail: ydan@ksrf.ru

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Князев С.Д. Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации / С.Д. Князев, К.В. Арановский, Ю.М. Данилов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 123–138. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).123-138.

[2] *Constitutional Court of the Russian Federation*
[1] 8, Sukhanova ul., Vladivostok, Russia, 690091,
[2] 1, Senatskaya pl., St. Petersburg, Russia, 190000
E-mail: knyazev@ksrf.ru
RSCI AuthorID: 344659

***Konstantin V. Aranovskiy*** – Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law; [1] Professor, Department of Constitutional and Administrative Law; [2] Judge
[1] *Far Eastern Federal University*
[2] *Constitutional Court of the Russian Federation*
[1] 8, Sukhanova ul., Vladivostok, 690091, Russia
[2] 1, Senatskaya pl, St. Petersburg, 190000, Russia
E-mail: aranovsky@ksrf.ru
RSCI AuthorID: 261768

***Yuri M. Danilov*** – Judge, Honored Lawyer of the Russian Federation
*Constitutional Court of the Russian Federation*
1, Senatskaya pl., St. Petersburg, 190000, Russia
E-mail: ydan@ksrf.ru

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Knyazev S.D., Aranovskiy K.V., Danilov Yu.M. Administrative offences law (constitutional prospects of codification). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 123–138. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).123-138. (In Russ.).

**УДК** 342+347.9
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).139-147

CC BY 4.0

# ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ СУДОПРОИЗВОДСТВА В КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ КОДЕКСЕ

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

***Информация о статье***
Дата поступления –
14 июня 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Принципы гражданского судопроизводства, принципы административного судопроизводства, состязательность, активная роль суда, бремя доказывания, немедленное исполнение

Анализируются общие и отличительные черты принципов, закрепленных Гражданским процессуальным кодексом и Кодексом административного судопроизводства, составляющих систему принципов судопроизводства – один из показателей самостоятельности вида судопроизводства. Отмечается, что самостоятельных, отличных от других, принципов административного судопроизводства не существует. Высказывается сомнение в том, что закрепление принципов судопроизводства непосредственно в процессуальных кодексах оправдано как с содержательной точки зрения, так и с точки зрения юридической техники.

# PRINCIPLES OF LEGAL PROCEEDINGS IN THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND IN THE CIVIL PROCEDURE CODE

**Lydia A. Terekhova**
*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

***Article info***
Received –
2020 June 14
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Principles of civil proceedings, principles of administrative proceedings, competitiveness, active role of the court, burden of proof, immediate execution

The subject. The system of principles of legal proceedings is one of the indicators of the independence of the type of legal proceedings. The article analyzes the general and distinctive features of the principles enshrined in the Russian Civil Procedure Code and the Code of Administrative Procedure.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that there is no independent system of principles of administrative proceedings that differs from the system of principles of civil proceedings.
The methodology of the study includes the formal legal method, analysis, synthesis.
The main results. All of the principles enshrined in the Code of Administrative Procedure are also enshrined in the Civil Procedure Code except some minor characteristics. So, the active role of the court, involving a number of exceptions to the usual rules of evidence, was also characteristic of the regulation of the consideration of cases arising from public legal relations in the Code of Civil Procedure. The court's active actions to determine the subject of evidence, to recover evidence are general rules of evidence for all types of proceedings. These rules existed both before the adoption of the Code of Administrative Procedure and after it. But the specifics of the execution of judicial acts adopted in cases of administrative proceedings require special attention. A characteristic feature in the consideration and resolution of most administrative cases is the immediate execution of decisions enshrined directly in the Code of Administrative Procedure. Such a rule can be considered as a priority of immediate execution, which is a characteristic feature of administrative proceedings. The author doubts about the need for normative consolidation of the principles, as well as the need for a special list of principles of administrative legal proceedings in separate article of the procedural code.
*Conclusons.* The absence of an independent system of administrative procedural principles confirms the thesis that administrative proceedings cannot be considered an independent

ISSN 2542-1514 (Print)

branch of law separated from civil proceedings law. However, the priority of immediate execution of a court decision is a characteristic feature (perhaps even a principle) of administrative proceedings.

**1. Введение**

Одной из характерных особенностей российского законодательства является закрепление в нем принципов судопроизводства, начиная с Основного закона – Конституции РФ, федеральных конституционных законов и далее – в законах и процессуальных кодексах. В то же время, в большинстве зарубежных юрисдикций такой подход как закрепление принципов судопроизводства непосредственно в процессуальных кодексах отсутствует. В частности, специальных статей, посвященных принципам судопроизводства, нет ни в Гражданском Процессуальном Уложении Германии[1], ни в Правилах гражданского судопроизводства Англии 1998 г.[2] Нил Эндрюс указывал на основные принципы гражданского процесса, выделяя 10 из них: надлежащее уведомление; раскрытие информации до начала разбирательства; защита от ложных требований и аргументов защиты; неизбежность (эффективность) правосудия; ускоренное правосудие; устность разбирательства; гласность; содействие заключению мирового соглашения; окончательность; состязательность [1; 2]. Перечень свидетельствует о том, что «принципы» – здесь скорее существенные черты, присущие судопроизводству. После введения в действие Правил Гражданского Судопроизводства 1998 г. этот же автор разделил «принципы» гражданского судопроизводства на 4 категории: регулирование доступа к суду и правосудию; обеспечение справедливого процесса: разделение ответственности судом и сторонами; обеспечение быстрого и эффективного процесса; достижение справедливого и эффективного исхода дела [2]. Как видно из самого текста Правил, самостоятельных, отдельных статей, посвященных принципам, в них не имеется. Но сами нормы, «дух» права, позволяют безошибочно выделять их и утверждать, что именно на них основано судопроизводство.

Американская процессуальная доктрина также не уделяет особого внимания разработке понятия принципов гражданского процесса, данная правовая категория не упоминается ни в литературе, ни в нормативно-правовых актах, что, однако, не означает отсутствия принципов как основных начал гражданского процессуального права в гражданском процессе США [3, с. 243].

Как отмечает А.Ф. Воронов, большинство объективно существующих принципов, хотя и находит отражение в нормах отрасли права, не имеет закрепления в виде отдельной, четко сформулированной нормы [4, с. 35] Указанная позиция исключительно важна для дальнейшего рассмотрения вопроса о закреплении принципов судопроизводства в процессуальных кодексах.

Российские суды общей юрисдикции при рассмотрении гражданских и административных дел пользуются Гражданским процессуальным кодексом и Кодексом административного судопроизводства. Оба кодекса, следуя сложившимся в нашей стране традициям, имеют специальные нормы, посвященные принципам судопроизводства, расположенные в их общей части. Интересно сравнить ГПК и КАС через указанные нормы, поскольку это покажет, на каких, по мнению законодателя, основных началах строится гражданское судопроизводство, а на каких – административное.

Прежде всего отметим, что Кодексы приняты не просто в разное время, а, можно утверждать, в разные правовые эпохи. ГПК РФ принят 14.11.2002 года, вскоре после присоединения России к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и первого опыта обращения граждан в Европейский Суд по правам человека. КАС РФ достаточно неожиданно получил приоритет перед идеей единого ГПК и был принят 08.03.2015 в период «охлаждения» отношений с органами Совета Европы. Тем не менее, КАС, как документ более поздней даты принятия, мог бы продемонстрировать более современный и новаторский подход к формулированию и систематизации процессуальных норм. И, в частности, отражение в нормах КАС основных начал судопроизводства, на наш взгляд, как раз и могло бы продемонстрировать современное видение данного вопроса.

[1] Deutsche Zivilprozessordnung. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ZPO.pdf.

[2] Civil Procedure Rules // Кудрявцева Е.В. Гражданское судопроизводство Англии. М.: Городец, 2008. С. 193–319.

ISSN 2658-4050 (Online)

**2. Наличие статьи-перечня принципов административного судопроизводства как отличительная черта КАС**

КАС посвящает отдельную статью (ст.6 КАС) перечню принципов административного судопроизводства, всего их семь: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении дел; осуществление судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон при активной роли суда (ст. 6 КАС). Заметим, что принципами собственно административного судопроизводства их назвать невозможно. Независимость судей (ст. 8 ГПК), равенство перед законом и судом (ст. 6 ГПК); осуществление судопроизводства и исполнения в разумный срок (ст. 6.1 ГПК); гласность (ст. 10 ГПК); непосредственность (ст. 157 ГПК); состязательность и равноправие сторон (ст. 12 ГПК) предусмотрены и в ГПК. В перечне статьи 6 КАС только один из принципов – законность и справедливость – не упомянут в ГПК.

В обоих кодексах упомянут и язык судопроизводства (ст. 9 ГПК, ст. 12 КАС), однако в перечне ст. 6 КАС среди прочих язык судопроизводства не упоминается. Значит ли это, что его не считают принципом? Вряд ли, поскольку самостоятельная статья 12 об этом принципе в КАС имеется и расположена она в соответствующей главе, между другими нормами, устанавливающими принципы административного судопроизводства: гласностью (ст. 11) и непосредственностью (ст. 13). Таким образом, можно констатировать очевидную небрежность законодателя. Эту же небрежность демонстрирует и обратный пример: отмеченная в п. 7 ст. 6 активная роль суда, затем, в ст. 14 КАС, посвященной принципам состязательности и равноправия сторон, уже не воспроизводится.

В статье 6 (пункт 7) сформулирован принцип «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства *при активной роли суда*», однако, в наименовании статьи 14 КАС, посвященной данному принципу активная роль суда не упоминается вовсе. Первые две части статьи 14 по содержанию аналогичны соответствующим нормам ГПК. Часть 3 в ст. 14 КАС делает акцент на равные права сторон по осуществлению их процессуальных прав и обеспечении этих прав. Ничего об активной роли суда в этой норме не сказано. Скорее, часть 2 относится к описанию активных функций суда (руководство судебным процессом и т. п.), но эти положения в ГПК тоже есть, хотя ГПК и не использует термин «активная роль суда». Под активной ролью суда все же принято понимать некоторые исключения из общих правил доказательственной деятельности (например, истребование доказательств по собственной инициативе), но об этом в статье 14 КАС не сказано. Получается, что в статью 14 КАС, в противовес ГПК, добавили некоторые положения о равенстве прав сторон, однако, в таком подходе ничего нового или необычного нет, достаточно ознакомиться со статьями 8 и 9 АПК, где, на наш взгляд, более удачно разъяснены отдельные аспекты равенства сторон и состязательности, включая и аспекты ответственности.

Таким образом, особого новаторства в самом «наборе» принципов не усматривается.

Представляется важным отметить, что статья 6 КАС, перечисляющая принципы административного судопроизводства, с точки зрения юридической техники является нормой с исчерпывающим перечнем. Это создает впечатление, что других принципов административного судопроизводства (а они, как мы видим, не отличаются от принципов, заявленных в ГПК) не существует. Однако, как известно, принципы судопроизводства могут и не закрепляться в нормах, тем не менее, существовать, например, диспозитивность. Представляется, что исчерпывающий перечень все же не основание отказывать административному судопроизводству и в других началах, тем более, что именно в них и возможно отразить специфику административного судопроизводства.

В литературе статью 6 КАС уверенно называют нормой с неисчерпывающим перечнем [5, с. 52–60; 6, с. 18–20]. По сути это верно, поскольку общепринятым является признание наличия принципов, не имеющих самостоятельного нормативного закрепления (и на этом критерии, в частности, основана одна из классификаций принципов). Однако, это не снимает претензий к юридической технике КАС, поскольку отнюдь не все правоприменители – знатоки юридической доктрины, и статью 6 могут понимать буквально, как закрытый перечень. Кроме того, при наличии статьи с перечнем принципов, довольно сложно продвигать идеи о необходимости нормативного закрепления тех или иных принципов, так же, как и обосновывать их наличие.

**3. Принципы, закрепленные в нормах КАС**

***3.1. Независимость судей***

Статьи 7 КАС и 8 ГПК, посвященные независимости судей, практически идентичны. В каждой из них 4 части, в 1 и 3 частях декларируется независимость и её гарантии, части 2 и 4 более конкретны,

устанавливая запрет вмешательства в деятельность судов. Характеристика «вмешательства» в КАС отличается: в ч.2 ст.7 говорится о вмешательстве «со стороны органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан» в деятельность судов. В то же время, в ч. 2 ст. 8 ГПК речь идет о «любом вмешательстве» в правосудие, не очерчивается круг лиц, которым конкретно это запрещено. Первичным является указание на рассмотрение судьями дел в условиях, «исключающих постороннее на них воздействие». Признаем, что формулировка части 2 ст. 8 ГПК удачнее, чем части 2 ст.7 КАС. В случае с КАС получается, что вмешиваться в деятельность судей запрещено перечисленным лицам, а вот всем остальным вмешиваться можно. Видимо, авторы КАС полагали, что вспомнили и перечислили в части 2 всех возможных субъектов и этим обезопасили судей.

Что касается внепроцессуальных обращений – здесь оба кодекса содержат аналогичные правила. Вопрос о том, насколько такое публичное заявление судьёй обеспечивает его независимость, полагаем считать риторическим. К независимости подобное действие имеет весьма косвенное отношение: в определённых ситуациях оно способно оградить судью от давления, но никак не гарантирует защиты судьи в ситуации с давлением на него лица, обладающего против судьи административным ресурсом. О последнем судья может и не сообщить, и проверить это никак не возможно. Данная норма изначально декларативна.

В литературе справедливо указывается и на «конфликты» данного принципа с иными. Например, А.Г. Плешанов отмечает конфликт независимости судей и процессуальной экономии в процедуре отвода судьи – судья не может быть беспристрастным в оценке собственных действий [7, с. 42–49].

***3.2. Равенство всех перед законом и судом***

В обоих кодексах развиваются положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 19). Принцип относится к числу устанавливаемых Конституцией и в равной степени не может считаться ни принципом гражданского судопроизводства, ни принципом судопроизводства административного. Осуществление судопроизводства на началах равенства перед законом и судом граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, религии и других обстоятельств, а организаций – независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и т. д. – межотраслевой принцип и закрепление его в КАС не придает принципу нового содержания по сравнению с ГПК. Однако, оба Кодекса дополняют конституционную норму указанием на равенство перед законом и судом ещё и организаций.

***3.3. Законность и справедливость при рассмотрении дел***

Выделение принципов законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС) – одно из новшеств, присущих КАС. Однако, ничего принципиально нового в самом определении этих принципов кодекс не дает: законность и справедливость обеспечиваются соблюдением закона; толкованием нормативных актов в соответствии с обстоятельствами дела и получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Раскрытие понятия законности исследователей не привлекает, этот принцип давно известен и доктрина о нем разработана. Но вот закрепление в КАС принципа справедливости сразу же стало источником научных дискуссий, характер и диапазон которых заслуживают внимания.

Распространено мнение, что справедливость не раскрывается в КАС [7, с. 42–49], отмечается, что соединение в диспозиции одной нормы двух принципов – законности и справедливости – является препятствием к раскрытию содержания справедливости, но, исходя из понимания «справедливости» как беспристрастности, можно предложить свою дефиницию [8, с. 11–15].

А.В. Ильин полагает, что поскольку установить содержание принципа справедливости не представляется возможным, а в процессуальном кодексе не должно быть фантомов, то, следовательно, принципу справедливости нет места в административном судопроизводстве. К такому выводу он приходит, высказывая предположения о возможном предназначении этого принципа, которые сам же потом и отвергает. Одно из них – предположение, что суд должен взять на себя бремя доказывания позиции ответчика – публичной администрации, чтобы восполнить упущения в позиции последнего. При этом суд должен сделать все возможное, включая собирание доказательств, чтобы судьба законности не зависела от результатов состязания сторон и некомпетентности или лености публичной администрации. Гражданину-истцу при этом помогать не нужно, поскольку истцу не сложно донести свою позицию до суда. Эту модель А.В. Ильин отвергает, указывая, что «вряд ли отечественный законодатель был столь ци-

ничен и такая интерпретация не имеет права на существование». Второе предположение у А.В. Ильина – принцип справедливости характеризует особенности не рассмотрения, а разрешения административного дела: например, оспоренное действие, решение признаются законными, но не справедливыми. Этот вариант А.В. Ильин также опровергает и делает вывод о фантомности принципа справедливости [9, с. 95–101].

В.В. Ярков отмечает, что справедливость является достаточно объемным и оценочным по содержанию. Он предлагает обратиться к ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исходя из которой справедливость включает в себя и принцип равенства сторон, и состязательность, и гласность, а также мотивированность, разумный срок рассмотрения, недопустимость произвольной отмены решения и право на безусловное исполнение судебного акта. Справедливость – скорее самостоятельное общеправовое явление [5, с. 52–60]. Согласимся, что обращение к нормам Конвенции в их истолковании Европейским Судом – ключ к правильному пониманию понятия справедливости в судопроизводстве.

Представляется наиболее интересной и точной позиция И.Н. Спицина по этому вопросу. Ключевым моментом он видит различение материально-правовой и процессуальной сторон справедливости. Первая касается результата осуществления правосудия, вторая – самой процедуры рассмотрения дела. Материально-правовой подход неверен, поскольку приведет к переосмыслению всей концепции доказывания, включая бремя доказывания. Попыток придать принципу справедливости в цивилистическом судебном процессе материально-правовое содержание следует избегать. Процессуально-правовая составляющая принципа справедливости предполагает стандарт справедливого судебного разбирательства (надлежащей судебной процедуры). В практическом ключе здесь не будет сложностей, так как стандарт справедливого судебного разбирательства детально разработан, в частности в правоприменительной практике (ЕСПЧ) [10, с. 28–34].

***3.4. Осуществление судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов в разумный срок***

Указанный принцип не является чем-то самобытным для КАС, поскольку известен и в ГПК (ст. 6.1), и в АПК (ст. 6.1). Можно только отметить, что в ст. 10 КАС больше внимания уделено процедуре решения председателем суда вопроса об ускорении рассмотрения административного дела (части 6–9 ст. 10 КАС). В ч. 6 ст. 10 отражена и специфика собственно административного судопроизводства: вопрос об ускорении может быть решен не только по заявлению заинтересованного лица (как в АПК и ГПК), но и по собственной инициативе председателя суда. В этой части принцип взаимосвязан с принципом активности суда.

По мнению Л.Ю. Зуевой данный принцип связан с задачей правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел и обеспечивается: 1) детальной регламентацией процессуальных сроков; 2) регламентацией использования Интернета, информационных технологий, сфера применения которых по КАС достаточно широка; 3) мерами процессуального принуждения (глава 11), перечень которых в КАС шире, чем в АПК и ГПК [11, с. 44–47].

Тем не менее, заметим, что все же принципиально новых характеристик (в сравнении с ГПК), положения КАС об этом принципе судопроизводства не содержат, а способы обеспечения сроков известны обоим кодексам.

***3.5. Гласность и открытость судебного разбирательства***

КАС характеризуется несколько отличным от ГПК пониманием гласности судопроизводства (ст. 11 КАС). В ГПК соответствующая норма (ст. 10) называется «гласность судебного разбирательства», содержит 8 частей, из которых только 2 (ч. 1 и ч. 7) посвящены открытому судебному заседанию, а остальные 6, то есть подавляющее большинство – правилам закрытого судебного заседания. Это не говоря о том, что ГПК до настоящего времени представляет собой образец исключительно узкого понимания гласности – только как вопроса проведения открытого/закрытого судебного разбирательства.

В КАС нормам о закрытом заседании тоже посвящено большинство: 6 из 11 частей статьи 11. Однако, нельзя не отметить более удачное название статьи – «Гласность и открытость судебного разбирательства». Помимо совпадающих с ГПК правил об открытости разбирательства и праве лиц о фиксации его хода, в КАС сформулированы нормы о запрете ограничений лицам, участвующим в деле, в праве получения информации и ходе процесса и принятых по делу судебных актах (ч. 3 ст. 11 КАС); о праве каждого (а не только лиц, участвующих в деле) ознакомиться с решением по делу, рассмотренном в открытом судебном заседании (ч. 4 ст. 11). Собственно, это и есть то, что ожидается от нового кодекса – учет положений, сформулированных современными веяниями.

ISSN 2542-1514 (Print)

***3.6. Непосредственность судебного разбирательства***

Положения о непосредственности судебного разбирательства в КАС включены в ст.13, где отмечено, что суд должен непосредственно исследовать все доказательства по делу. Данная статья расположена среди других статей о принципах, в главе 1 раздела I «Общие положения». В ГПК, напротив, норма о непосредственности расположена не в главе 1 «Основные положения», где содержатся нормы о принципах, а в главе 15 «Судебное разбирательство» подраздела II Раздела II (ст. 157). Статья 157 ГПК предусматривает также и принцип устности судебного разбирательства, которому КАС внимания не уделил. Между тем, устность самым прямым образом взаимосвязана с принципами гласности и состязательности, обеспечивая их.

***3.7. Состязательность и равноправие сторон при активной роли суда***

Следует отметить, что принцип активности суда в большей степени привлекает исследователей, чем другие два, указанные в анализируемой статье. Это вполне объяснимо, учитывая, что состязательность и равноправие уже в достаточной степени представлены в научных трудах.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие с суда обязанности по сбору доказательств. В административном судопроизводстве, в отличии от гражданского, суд характеризуется большей судейской активностью и наличием существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности (ч. 3 ст. 62, ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 63 КАС) [5, с. 52–60].

При рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, всегда учитывается, что субъекты административных и иных публичных правоотношений не являются равными по своему положению, их взаимоотношения строятся на основе власти и подчинения. Следовательно, обязанность суда – обеспечить сторонам в административном деле, процессуальное равноправие. Активная роль суда, предполагающая ряд исключений из обычных правил доказательственной деятельности, была характерна и для регулирования рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в период их нахождения в ГПК. Более того, активные действия суда по определению предмета доказывания (ч. 2 ст. 56 ГПК), по истребованию доказательств (ст. 57 ГПК), направлению судебных поручений (ст. 62 ГПК) и ряд других, являются общими правилами доказательственной деятельности для всех видов производств. Эти правила существовали как до принятия КАС, так и после.

Как справедливо отмечается в литературе, практическая сторона вопроса активной роли суда в состязательном и равноправном процессе не исчерпывается только самостоятельностью суда в истребовании доказательств и правильном применении закона. В рамках гражданского процесса имеется возможность достойной реализации активной роли суда [12, с. 57–60]. Более, отмечается, что как применительно к гражданскому процессу (даже построенному по следственному типу) не имеется особых оснований для выделения самостоятельного принципа активности суда, так не имеется подобных оснований и в административном судопроизводстве [13, с. 102].

А.В. Орлов считает, что состязательность и активность суда – это антагонисты. Для правильного понимания активной роли суда в административном судопроизводстве необходимо обратиться к задачам административного судопроизводства (ст. 3 КАС). Главная задача – защита гражданина от произвола публичной власти, активность последней нуждается в различном ограничении или уравнивании посредством активации соответствующих процессуальных механизмов, несущих компенсаторную функцию. Автор делает следующий вывод: активная роль суда в административном судопроизводстве является элементом компенсаторно-процессуального механизма обеспечения баланса правового статуса его сторон. Её необходимо рассматривать через призму целей и задач административного судопроизводства [14, с. 12–15].

В то же время, симптоматичной выглядит оговорка автора другой работы, назвавшей этот принцип *«балластом»*, т. е. тем, что излишне отягощает и обременяет, и что нужно сбросить для улучшения работы[3]. Примечательно, что автор вообще-то пишет: «в административном судопроизводстве в связи с *разбалансировкой* традиционного принципа состязательности акцент сделан на активной роли суда», но в то же время и отмечает: «Положение об активной роли суда предназначено служить *балластом* в обеспечении справедливого судебного процесса» [15, с. 65–71]. Рискнем предположить, что

[3] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 32.

ISSN 2658-4050 (Online)

имелся в виду все же *«баланс»,* однако, невозможно не уцепиться за указанную оговорку, поскольку, по нашему мнению, именно «балластом» анализируемая норма и является. Никаких дополнительных черт активность суда в административном судопроизводстве по сравнению с той же активностью в рамках гражданского судопроизводства не приобрела.

**4. Выводы**

Итак, оба кодекса, и ГПК, и КАС имеют специальные нормы, посвященные принципам судопроизводства, расположенные в общей части. КАС, кроме того, имеет норму, содержащую закрытый перечень принципов административного судопроизводства.

Сама по себе техника – когда принципы обязательно закрепляются в нормах в виде отдельных статей – небезупречна. И зарубежный, и российский (не все принципы производства закреплены в российских законах) опыт свидетельствуют о том, что без нормативного закрепления можно обойтись, главное, чтобы принцип был растворен в самом праве, и «считывался» при анализе норм правильно написанного закона.

Что касается предпринятой в КАС попытки закрепить еще и перечисление принципов в самостоятельной статье, этот опыт также не выглядит удачным. Наличие перечня принципов обедняет судопроизводство и обедняет содержание самих принципов, ставит их в зависимость от того, насколько удачно (а часто – неудачно) записал их законодатель, хотя описание отдельных принципов в тексте кодексов, возможно, и является полезным. Попытки дать в статьях кодекса дефиницию того или иного принципа лишают судей возможности их истолкования по аналогии с тем, как ЕСПЧ толкует положения ст. 6 Конвенции.

Система принципов для определенной отрасли права складывается под влиянием объективных предпосылок, задача законодателя – правильно выявить эти предпосылки, с тем, чтобы не сконструировать надуманную и неработающую конструкцию. Если авторам КАС не удалось создать новую систему принципов, возможно, это как раз положительный результат, закрепивший отсутствие объективных предпосылок для новой системы принципов. Как отмечает В.М. Шерстюк, любой принцип гражданского процессуального права может быть рассмотрен как элемент парной категории; взаимодействие и конкуренция этих категорий выступают источником развития обеих; одна из категорий на определенном историческом этапе может уйти в тень. Для решения вопроса о том, сформировался ли в отрасли права новый принцип имеет значение и наличие парной категории, в противовес которой выдвигается новая идея, и характер их взаимодействия [16, с. 31–33].

Сравнение норм ГПК и КАС, посвященных принципам судопроизводства, показывает, что новых принципов, характерных именно для рассмотрения административных дел, не сформулировано. Административное судопроизводство строится на тех же основных началах, что и гражданское судопроизводство. Отсутствие самостоятельной системы принципов подтверждает тезис о том, что административное судопроизводство не может считаться самостоятельной отраслью, отделившейся от гражданского.

Одна из особенностей – распределение бремени доказывания и возможность суда ряд действий при доказывании проводить по собственной инициативе – была изъята из ГПК вместе с изъятием всех норм, посвященных делам, возникающим из публичных правоотношений.

Между тем, продуктивным могло бы стать изучение и акцентирование внимание на некоторых отличительных чертах административного судопроизводства, которые, вполне возможно, стали бы системообразующими. Помимо уже вышеупомянутой особенности распределения бремени доказывания и активной роли суда, имеет смысл обратить внимание на особенности исполнения судебных актов, принятых по делам административного судопроизводства. Явной тенденцией и, если угодно, характерной чертой, при рассмотрении и разрешении большинства дел, является закрепленное непосредственно в КАС немедленное исполнение решений. По ГПК решений, подлежащих немедленному исполнению по прямому указанию закона, совсем немного: это названные в ст. 211 ГПК решения (судебные приказы) о взыскании алиментов; о выплате работнику заработной платы в течение 3 месяцев; о восстановлении на работе; о включении гражданина в список избирателей (последний, к тому же, должен также быть изъят в связи с передачей дел данной категории в КАС). В иных случаях (ст. 212 ГПК) есть лишь возможность заявления ходатайства о немедленном исполнении. В КАС, напротив, преобладает именно немедленное исполнение решений в соответствии с прямым указанием закона. Это, к примеру, следующие составы: признание незаконными решений и действий (бездействия) органа по вопросам, связанным с согласованием места и времени публичного мероприятия (ч. 8 ст. 227 КАС); включение гражданина в список избирателей, немедленном отстране-

нии члена участковой избирательной комиссии от участия в работе комиссии (ч. 6 ст. 244 КАС); присуждение компенсации за нарушение разумных сроков (ч. 3 ст. 259 КАС); прекращение деятельности общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации или прекращение поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации (ч. 3 ст. 264 КАС); госпитализация гражданина в недобровольном порядке или продление срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 279 КАС); госпитализация гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 285 КАС). Отметим, что и общая норма о немедленном исполнении – ст. 188 КАС – исходит из иных приоритетов, нежели статьи 211 и 212 ГПК. Это именно приоритет немедленного исполнения, что и является, на наш взгляд, характерной чертой (возможно, принципом) административного судопроизводства.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Andrews N. Principles of Civil Procedure / N. Andrews. – London: Sweet & Maxwell, 1994. – 617 p.

2. Andrews N. English Civil Procedure: Fundamentals of the New Civil Justice System / N. Andrews. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 1182 p.

3. Гражданский процесс зарубежных стран: у чебное пособие / под ред. А.Г.Давтян. – М.: Проспект, 2008. – 480 с.

4. Воронов А.Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее / А.Ф. Воронов. – М.: Городец, 2009. – 494 с.

5. Ярков В.В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное/ В.В. Ярков // Закон. – 2016. – № 7. – С. 52–56.

6. Туманова Л.В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим / Л.В. Туманова // Судья. – 2018. – № 11. – С. 11–18.

7. Плешанов А.Г. Развитие принципов цивилистического процесса в свете намечающейся реформы процессуального законодательства России / А.Г. Плешанов // Электронное приложение к “Российскому юридическому журналу”. – 2018. – № 3. – С. 42–49.

8. Майборода В.А. Принцип справедливости в административном судопроизводстве / В.А. Майборода // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 11–15.

9. Ильин А.В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства / А.В. Ильин // Закон. – 2019. – № 1. – С. 95–101.

10. Спицин И.Н. Содержание принципа справедливости в административном судопроизводстве / И.Н. Спицин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 7. – С. 28–34.

11. Зуева Л.Ю. Правовые средства обеспечения разумного срока административного судопроизводства / Л.Ю. Зуева // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 44–47.

12. Майборода В.А. Активная роль суда в административном судопроизводстве / В.А. Майборода // Судья. – 2017. – № 3. – С. 57–60.

13. Громошина Н.А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве / Н.А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 4. – С. 96–112.

14. Орлов А.В. Активная роль суда в административном судопроизводстве / А.В. Орлов // Российский судья. – 2016. – № 8. – С. 12–15.

15. Глодина А.В. Сочетание принципа активной роли суда с отдельными принципами административного судопроизводства / А.В. Глодина // Административное право и процесс. – 2018. – № 11. – С. 65–71.

16. Шерстюк В.М. Парные категории в гражданском процессуальном праве (на примере принципов отрасли права) / В.М. Шерстюк // Вестник гражданского процесса. –2017. – Т. 7, № 5. – С. 29-44.

## *REFERENCES*

1. Andrews N. *Principles of Civil Procedure*. London, Sweet & Maxwell, 1994. 617 p.

2. Andrews N. *English Civil Procedure: Fundamentals of the New Civil Justice System*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 1182 p.

3. Davtyan A.G. (ed.). The Civil Procedure of foreign countries. Moscow, Prospekt, 2008. 480 p. (In Russ.).

4. Voronov A.F. The principles of the civil procedure: past, present, future. Moscow, Gorodets Publ., 2009. 494 p. (In Russ.).

5. Yarkov V.V. The principles of administrative proceedings: general and special. *Zakon,* 2016, no. 7, pp. 52–56. (In Russ.).

6. Tumanova L.V. Code of Administrative Procedure: the good must be the best. *Sudya,* 2018, no. 11, pp. 11–18. (In Russ.).

7. Pleshanov A.G. Development of the principles of civil procedure in the light of the upcoming reform of the procedural legislation of Russia. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal (e-application)*, 2018, no. 3, pp. 42–49 (In Russ.).

8. Mayboroda V.A. The principle of justice in administrative proceedings. *Administrativnoe pravo i protsess=Administrative law and procedure*, 2016, no. 3, pp. 11–15. (In Russ.).

9. Ilyin A.V. To the question of the principle of justice of administrative proceedings. *Zakon*, 2019, no 1, pp. 95–101 (In Russ.).

10. Spitsin I.N. The content of the principle of justice in administrative proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and civil procedure,* 2018, no. 7, pp. 28–34 (In Russ.).

11. Zueva L.Yu. Legal means to ensure a reasonable period of administrative proceedings. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure,* 2017, no. 1, pp. 44–47 (In Russ.).

12. Mayboroda V.A. The active role of the court in administrative proceedings. *Sudya*, 2017, no. 3, pp. 57–60. (In Russ.).

13. Gromoshina N.A. On the principle of court activity in administrative proceedings. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure,* 2019, vol. 9, no. 4, pp. 96–112 (In Russ.).

14. Orlov A.V. The active role of the court in administrative proceedings. *Rossiyskiy sudya=Russian judge,* 2016, no. 8, pp. 12–15. (In Russ.).

15. Glodina A.V. The combination of the principle of the active role of the court with the individual principles of administrative proceedings. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure,* 2018, no. 11, pp. 65–71. (In Russ.).

16. Sherstyuk V.M. Paired categories in civil procedural law (on the example of the principles of the branch of law). *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure,* 2017, vol. 7, no. 5, pp. 29–44. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Терехова Лидия Александровна*** – доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей школы; заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: lydia@civpro.info
SPIN-код РИНЦ: 1478-7958; AuthorID: 678373

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

***Lydia A. Terekhova*** – Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School; Head, Department of Civil and Arbitration Process
*Dostoevsky Omsk State University*
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: lydia@civpro.info
RSCI SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Закрепление принципов судопроизводства в Кодексе административного судопроизводства и в Гражданском процессуальном кодексе / Л.А. Терехова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 139–147. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).139-147.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A. Principles of legal proceedings in the Code of administrative proceedings and in the Civil procedure code. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 139–147. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).139-147. (In Russ.).

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

# THE LAW ENFORCEMENT BY BODIES OF CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM

**УДК** 343.8
**DOI** 10.24147/2542-1514.2020.4(3).148-157

CC BY 4.0

## НЕПРАВОМЕРНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ЛИШЕННЫХ СВОБОДЫ, ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ И СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ: КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И МЕРЫ ПРОФИЛАКТИКИ

**А.М. Смирнов**
*Научно-исследовательский институт ФСИН России, г. Москва, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
3 июля 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Пенитенциарная преступность, профилактика пенитенциарной преступности, физическая сила, специальные средства, осужденные к лишению свободы, лишение свободы, уголовно-исполнительная система, исправительное учреждение, применение специальных средств

Изложена криминологическая характеристика неправомерного применения в отношении лиц, лишенных свободы, физической силы и специальных средств, включающая характеристику личности осужденных к лишению свободы, в отношении которых было совершено подобное неправомерное применение, обстоятельств его осуществления, основные причины, этому способствующие, а также характеристика личности сотрудников исправительных учреждений, допускавших подобное применение. Делаются выводы, что неправомерное применение физической силы и специальных средств было осуществлено в отношении осужденных с достаточно негативными характеристиками, отличающимися высокой степенью криминальной зараженности, проявляющими отрицательное отношение к порядку и условиям отбывания наказания, не подчиняющимися законным требованиям сотрудников исправительных учреждений. Наиболее вероятные причины подобного применения связаны с особенностями проявления противоправной активности таких осужденных, негативными характеристиками условий отбывания наказания и особенностями несения службы, деструктивно влияющими на сотрудников данных учреждений. Всё это необходимо учитывать при проведении профилактики рассматриваемого негативного явления в отечественной пенитенциарной практике, оптимальные направления реализации которой изложены в заключение работы.

## ILLEGAL USE OF PHYSICAL FORCE AND SPECIAL MEANS AGAINST PRISONERS: CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS AND PREVENTIVE MEASURES

**Alexander M. Smirnov**
*Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russia*

***Article info***
Received –
2020 July 03
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Penitentiary crime, prevention of penitentiary crime, physical force, special means, prisoner, imprisonment, penal system, correctional institution, use of special means

The subject. The article outlines the criminological characteristics of the ilegal use of physical force and special means against persons deprived of their liberty.
The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that the reasons for the unlawful use of force methods against convicts are related to the nature of the illegal actions of such convicts.
The methodological base of the study was an analysis of 15 cases of unlawful use of physical force and special means by employees of the correctional facilities against imprisoned convicts committed in the period from 2016 to 2019. The author analyzed 12 sentences on bringing employees of the correctional facilities to criminal responsibility for the unlawful use of these forceful methods, as well as a survey of about 190 employees serving in various positions in the correctional facilities where unlawful use of force was carried out. In addition the scientific works of other authors that affect this issue were studied.
The main results, scope of application. The criminological characteristics of the illegal use of physical force and special means by employees of the correctional facilities against imprisoned persons are presented. The article includes a description of such victims; a description of the circumstances of use of force; a description of the employees of the correctional

facilities who allowed unlawful use of force; the reasons and conditions that contribute to the implementation of this use. Based on the above, some measures are proposed that contribute to the optimal solution of the issue of prevention of the unlawful use of force in the Russian penitentiary practice.
Conclusions. The unlawful use of physical forces and special means was carried out against convicts who have destructive moral and psychological qualities, are characterized by a high degree of criminal infection, express a negative attitude towards order and conditions of serving sentences and do not obey the legal requirements of correctional staff. A generalization of the personal characteristics of employees who unlawfully use physical force and (or) special means indicating that they are characterized by positive psychological qualities in general. They strive to be guided by the regulations governing the professional activities of the penal system officer and are positively active in fulfilling their duties. The most probable reasons for the unlawful use of forceful methods of influence against convicts are related to the nature of the unlawful actions of such convicts, provocations, negative features of service due to the specifics of places of deprivation of liberty. Measures taken to prevent the occurrence of negative phenomena in domestic politics can have a positive impact on improving the functioning of the penal correction system, which is in line with legal regulations of a national and international nature.

**1. Введение. Актуализация проблемы исследования.**

Как известно к лишению свободы приговариваются лица, совершившие наиболее общественно опасные преступные деяния, принесшие существенный вред правам и свободам человека и гражданина, обществу и государству, иным социальным благам и ценностям. Эти лица заслуживают наиболее строгого государственного реагирования, содержащего в себе элементы адекватной кары, согласующейся с характером совершенных ими деяний и наступивших от них последствий [1]. Именно поэтому российское уголовное законодательство справедливо придерживается принципа соразмерности наказания с характером и степенью общественной опасности совершенного преступного деяния (ч. 1 ст. 6 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)). Однако, с другой стороны, в нем закреплен принцип гуманного отношения к преступникам (ст. 7 УК РФ), ставший итогом многолетней борьбы различного рода гуманистов за права и свободы лиц, причиняющих законопослушным гражданам различного рода страдания, зачастую невосполнимые и «калечащие» их жизни.

Как следствие, российская уголовно-исполнительная система (УИС) придерживается принципов гуманного, законного, уважительного отношения к наиболее опасным преступникам, осужденным к наиболее строгому виду уголовного наказания – лишению свободы. Необходимо отметить, что спектр проявлений гуманизма к таким преступникам на практике постоянно расширяется, что проявляется в решении вопросов улучшения порядка и условий отбывания наказания, обеспечения все большей защиты их прав и свобод. Все это происходит благодаря активному участию международных и отечественных правозащитных организаций.

В настоящее время одним из главных векторов развития российской уголовной политики является назначение наказания в виде лишения свободы только в крайних случаях, за совершение наиболее опасных преступных деяний. При этом назначение такого наказания должно быть подробно аргументировано судом в своем приговоре, что иной вид государственного принуждения не применим к осужденному для эффективного достижения целей уголовного наказания. То, что в данном направлении суды работают достаточно исполнительно, указывает то обстоятельство, что согласно анализу данных Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации за последние пять лет назначение наказания в виде отбытия реального лишения свободы сократилось на 17 % (с 211 170 осуждений в 2015 г. до 175 122 – в 2019 г.). Сокращение числа таких осуждений напрямую связано с сокращением числа всех осужденных в рассматриваемый промежуток времени ан 18,5 % (с 733 607 осужденных в 2015 г. до 598 214 – в 2019 г.). Тем не менее доля осуждений к отбытию реального лишения свободы среди назначения иных мер государственного принуждения остается практически неизменной – не более 30 % (в 2015 г. она составила 28,8 %, в 2019 г. – 29,3 %).

В связи с вышеизложенным, не удивительно, что в местах лишения свободы концентрируется самая криминально опасная часть преступников, испытывающих наиболее негативное отношение к обще-

ству и государству, ведущая криминальный образ жизни [2]. Именно поэтому, как показывает практика, значительной части из таких преступников бывает крайне сложно соблюдать условия отбывания наказания, выполнять законные требования сотрудников администрации исправительных учреждений (ИУ) [3; 4]. Так, например, согласно анализу статистических данных Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) в рассматриваемый промежуток времени увеличилось число совершаемых осужденными к лишению свободы, отбывающих наказание в ИУ для взрослых, нарушений установленного порядка отбывания наказания (УПОН) в расчете на 1000 человек – с порядка 1100 случаев в 2015 г. до около 1400 случаев в 2019 г. Для злостных нарушений УПОН в данный промежуток времени это показатель практически не изменился и удерживался на уровне порядка 40 нарушений.

Безусловно, такую высокую правонарушающую активность осужденных к лишению свободы надо как-то сдерживать и делать это достаточно эффективно, поскольку от этого напрямую зависит безопасность персонала ИУ, лиц, посещающих данные учреждения, а также иных осужденных, находящихся в них. Одним из результативных средств для этого является применение физической силы и специальных средств. Это применение выступает крайней мерой, итогом реализации которой, исходя из сложившейся обстановки может стать причинение вреда жизни и здоровью осужденным [5]. В связи с чем, реализация данной меры строго регламентирована.

Именно поэтому ФСИН России уделяет особое внимание вопросам недопущения неправомерного применения в отношении осужденных к лишению свободы физической силы и специальных средств, для чего постоянно разрабатывает меры по профилактики этого негативного явления в отечественной пенитенциарной практике, обращаясь при этом к помощи научного сообщества. Вместе с тем, не смотря на эти меры, продолжают происходить случаи подобного неправомерного применения, поскольку сотрудники ИУ, ответственные за поддержание законности и правопорядка, порой не всегда могут сдерживать свои эмоции и полностью руководить своими действиями, понимая с какой категорией лиц им приходиться работать, при этом находясь в негативных, стрессовых условиях мест лишения свободы.

Анализ статистических данных ФСИН России свидетельствует о том, что работа данного ведомства в направлении профилактики рассматриваемого неправомерного применения показывает пока еще недостаточно удовлетворительные результаты, поскольку в указанный выше промежуток времени число привлечений сотрудников ИУ к ответственности за данное применение увеличилось практически в 15 раз.

Изложенное свидетельствует об актуальности и своевременности проведения криминологических исследований, целью которых выступает изучение неправомерного применения сотрудниками ИУ физической силы и специальных средств в отношении преступников, отбывающих наказания в местах лишения свободы, с последующей выработкой научно-обоснованных предложений и рекомендаций по профилактике данного негативного явления в отечественной пенитенциарной практике.

Определенным вкладом в эту работу выступает настоящая научная статья, в которой представлена криминологическая характеристика неправомерного применения сотрудниками ИУ физической силы и специальных средств в отношении осужденных к лишению свободы, включающая в себя характеристику таких осужденных, в отношении которых было совершено данное применение; характеристику обстоятельств совершения данного применения; характеристику сотрудников ИУ, допустивших подобное применение; причины и условия, способствующие осуществлению данного применения. На основании изложенного предложены некоторые меры, способствующие оптимальному решению вопроса профилактики рассматриваемого негативного явления в российской пенитенциарной практике.

**2. Эмпирическая база исследования**

Эмпирическую базу исследования составил анализ 15 случаев неправомерного применения сотрудниками ИУ физической силы и специальных средств в отношении осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, совершенных данными сотрудниками в период с 2016 по 2019 годы, 12 приговоров о привлечении сотрудников ИУ к уголовной ответственности за неправомерное применение данных силовых методов воздействия, а также анкетирование около 190 сотрудников, проходящих службу на различных должностях в ИУ, в которых были осуществлены исследуемые применения. Помимо этого при написании работы были изучены научные труды иных авторов, затрагивающие данную проблематику.

**3. Характеристика осужденных, в отношении которых были неправомерно применены физическая сила и специальные средства**

Наше исследование показало, что такими осужденными были лица мужского пола, находящиеся в

зрелом возрасте (более подробное распределение по возрастным категориям показало, что максимальное число (30 %) таких осужденных находилось в возрасте от 31 года до 35 лет, далее следуют лица в возрасте от 26 до 30 лет, от 36 до 40 лет и от 41 года до 45 лет в равных пропорциональных долях (по 20 %) и меньше всего жертвами рассматриваемого применения были осужденные в возрасте от 19 до 25 лет (10 %)).

Исследование образовательного уровня данных осужденных позволило сделать вывод, что он достаточно невысокий, поскольку до осуждения практически каждый второй из них имел образование не выше среднего профессионального. При этом практически каждый пятый из них сумел получить только неоконченное среднее образование. Остальные осужденные до совершения преступного деяния имели только полное среднее образование.

Осужденные, ставшие жертвами неправомерного применения силовых методов воздействия, были приговорены к лишению свободы в основном за совершение корыстных и насильственных преступных деяний, объектом посягательства которых чаще всего выступили собственность (27,3 %), установленный в стране оборот оружия и боеприпасов (27,3 %), нормативные правила оборота психотропных веществ и наркотиков (18,2 %), здоровье граждан (18,2 %) и их жизнь (9 %).

Обобщение полученных данных показало, что частично признало свою вину в совершенном преступлении только половина осужденных исследуемой группы; каждый десятый абсолютно не признал свою виновность в преступном деянии, за которое отбывал наказание, что демонстрирует их достаточно низкую степень ответственности за совершенные вредоносные деяния.

Данные осужденные отличаются высокой степенью криминальной зараженности и им свойственно ведение антисоциального образа жизни, поскольку большая часть из них (80 %) находятся в местах лишения свободы более двух раз. При этом 40 % из них осуждены к длительным срокам заключения (более 5 лет).

Подавляющему большинству осужденных исследуемой группы (90 %) было определено судом отбывание лишения свободы в исправительной колонии (ИК) строгого режима. При этом четверо из пяти таких осужденных были направлены в данные учреждения, предназначенные для лиц, ранее отбывавших лишение свободы.

Большинство осужденных исследуемой группы во время отбывания наказания не стремились улучшить условия своего нахождения в ИУ посредством исправления, демонстрируя тем самым негативное или равнодушное отношение к условиям и установленному порядку отбывания наказания (УПОН), о чем свидетельствует то обстоятельство, что 60 % из них на время проведения исследования находились на обычных условиях и 40 % – на строгих условиях отбывания наказания. Помимом этого около 60 % данных осужденных за наличие объективных подозрений совершать противоправные поступки были поставлены на профилактический учет. Большую часть осужденных, поставленных на данный учет, составили лица склонные к систематическому несоблюдению установленных в ИУ правил внутреннего распорядка (30 %), аутоагрессивному поведению, выражающемуся в членовредительстве и суициде (20 %), нападению на персонал ИУ и сотрудников иных правоохранительных органов (20 %), употреблению наркотиков, психотропных средств, медицинских препаратов, обладающих сильным воздействием на организм человека, и алкогольсодержащих напитков (10 %), а также совершению побега (10 %).

Осужденные исследуемой группы в дисциплинарном отношении характеризовались весьма негативно, поскольку все они нарушали УПОН. При этом большая часть из них (60 %) злостно нарушали данный порядок, а подавляющее большинство (90 %) их них нарушали его подобным образом систематически.

Об отрицательном отношении данных осужденных порядку отбывания наказания указывает то обстоятельство, что большинство из них (80 %), находясь в ИУ, не проявляли желание выполнять свои трудовые обязанности, изыскивая для этого различные уважительные причины. Помимо этого такая же доля осужденных рассматриваемой группы не старались повышать свой уровень знаний, считая, что им достаточно того образования, которое они получили до осуждения [6, с. 34]. Каждый третий такой осужденный не стремился поддерживать социально полезные связи, причем у каждого десятого такие связи вообще отсутствовали [7, с. 24].

Отмечено достаточно благоприятное отношение осужденных данной группы к обычаям и традициям тюремной субкультуры, что вполне очевидно. Так 20 % из них демонстрировали положительное к ним отношение и старались во всем соблюдать, а 30 % помимо этого провялили инициативу по активной пропаганде данных обычаев и традиций среди иных лиц, лишенных свободы.

ISSN 2542-1514 (Print)

Выявлено у данных осужденных преобладание негативных психологических характеристик над позитивными. Среди них доминируют агрессивность, конфликтность, грубость, импульсивность, неустойчивая самооценка, повышенная эмоциональность, озлобленность, обидчивость, раздражительность, циничность, мстительность, эгоцентризм, отсутствие целей в жизни, пессимизм, скудность познавательной сферы деятельности, депрессивность, негативное отношение к установленным нормам и правилам поведения, бравирование преступным образом жизни, отсутствие способности адекватно оценивать возникающие конфликтные ситуации, совершать правильные поступки для их разрешения. Именно поэтому по свидетельству пенитенциарных психологов для исправления большей части (80 %) осужденных исследуемой группы необходимо применение не только методов убеждения, но и содержащих элементы воздействия (принуждения).

**4. Характеристика обстоятельств неправомерного применения в отношении осужденных к лишению свободы физической силы и специальных средств**

Анализ обстоятельств неправомерного применения рассматриваемых силовых методов воздействия в отношении осужденных к лишению свободы указывает на то, что подобные случаи происходили в основном ИК строгого вида режима (80 %) для мужчин, повторно осужденных к реальному отбытию лишения свободы (80 %). В отношении таких осужденных чаще всего применяется физическая сила (в 60 % случаях). Физическая сила и специальные средства в совокупности применялись в 30 % случаях, и только специальные средства в 10 %.

В большинстве случаев (80 %) неправомерность применения в отношении осужденных физической силы и специальных средств проявлялась в превышении сотрудниками ИУ полномочий для подобного применения, направленного на пресечение совершаемых осужденными правонарушающих действий. В остальных случаях (20 %) подобное применение без каких-либо поводов для этого. Неправомерное применение в отношении осужденных физической силы в подавляющем большинстве случаев (89 %) было осуществлено в целях пресечения неповиновения или противодействия законным требованиям сотрудника ИУ, в остальных случаях (11 %) это применение было направлено на пресечение нападения осужденных на персонал ИУ, осужденных и иных лиц, посещающих данные учреждения. Неправомерное применение в отношении осужденных специальных средств в равных долях было связано с отражением нападения осужденных на персонал ИУ, осужденных и иных лиц, а также физического сопротивления, оказываемого осужденными сотрудникам ИУ.

В половине случаев рассматриваемое применение в отношении осужденных физической силы и (или) специальных средств было осуществлено в жилой зоне ИУ, 30 % – в едином помещении камерного типа (ЕПКТ), 20 % – штрафном изоляторе. Чаще всего (60 %) подобное применение было осуществлено в дневное время (с 11.00 до 18.00), то есть во время наибольшей активности осужденных и проведения максимально большого числа проводимых режимных мероприятия. В остальных 30 % рассматриваемое применение было осуществлено в утреннее время (с 6.00 до 11.00) и в меньшем числе случаев в вечернее время (с 18.00 до 23.00).

Негативным является то обстоятельство, что в большинстве случаев (70 %) до применения физической силы и (или) специальных средств к осужденным не были применены не силовые способы пресечения совершаемых ими деяний, в остальных 30 % случаев эти способы были применены, однако они не обеспечили пресечение совершаемых ими деяний.

Кроме того так же в большинстве случаев (60 %) осужденные не были предупреждены о применении в их отношении физической силы и (или) специальных средств и им не было дано достаточно времени для прекращения своего деяния. Вместе с тем положительным является то обстоятельство, что в подавляющем большинстве случаев (90 %) сотрудниками ИУ осужденным, в отношении которых было осуществлено рассматриваемое неправомерное применение, была оказана необходимая медицинская помощь.

**5. Характеристика сотрудников ИУ, неправомерно применивших в отношении осужденных лишению свободы физическую силу и специальные средства**

Обобщение характеристик сотрудников ИУ, неправомерно применивших в отношении осужденных исследуемые силовые методы воздействия, позволил сделать вывод, что ими являются только мужчины, находящиеся в зрелом возрасте, большую долю из которых составили лица в возрасте 31–35 лет (46,7 %), 36-40 лет (26,7 %). По остальным возрастным группам эти сотрудники распределились следующим образом: 21–25 лет (13,4 %), 26–30 лет (6,6 %) и 41–45 лет (6,6 %).

ISSN 2658-4050 (Online)

Данные сотрудники проходили службу в УИС достаточно продолжительное время: 26,7 % из них на момент совершения рассматриваемого неправомерного применения проработали в данной системе от 4 до 6 лет, столько же – от 13 до 15 лет, каждый пятый – от 10 до 12 лет.

Безопасность в местах лишения свободы обеспечивают сотрудник оперативно-режимных подразделений. Именно поэтому не случайным оказалось то обстоятельство, что большей частью сотрудников, работающих в отделах безопасности и оперативных отделов (60 % и 13,4 % соответственно), были неправомерно применены силовые методы воздействия в отношении осужденных.

Так же большая часть (60 %) из них имело высшее юридическое образование, что является весьма странным, поскольку, как правило, лицам с таким образованием свойственен высокий уровень правосознания и правовой культуры. 26 % таких сотрудников имело только среднее профессиональное образование. Остальные 14 % имели высшее техническое образование. Высшее образование в образовательной организации, относящейся к ФСИН России, получило только 13,3 % таких сотрудников. Каждый пятый получил высшее образование в образовательные организации, относящейся к МВД России.

2/3 данных сотрудников имели опыт семейных отношений и были разведены, каждый пятый – не состоял в таких отношениях, и только практически каждый десятый в браке, что является весьма негативным обстоятельством, на который необходимо обращать внимание, поскольку социальное одиночество в определенной степени снижает уровень личной ответственности индивида за совершенные поступки [8, 9].

Большая часть (42 %) данных сотрудников за все время службы в УИС не имели дисциплинарных взысканий, а 36,8 % имели только поощрения. Только 21,2 % таких сотрудников были получены дисциплинарные взыскания. Это указывает на то, что в большинстве данные сотрудники стремились проявлять позитивную активность в исполнении своих должностных обязанностей и не нарушать установленные законом условия несения службы, в частности, связанные с применением силовых мер воздействия в отношении осужденных.

В УИС взято за правило неукоснительного соблюдения нормативного предписания о проведении проверок профессиональную пригодность сотрудников ИУ к действиям в ситуациях, связанных с применением физической силы и специальных средств[1]. На практике эти проверки проводятся систематически, из чего можно сделать вывод, что неправомерность подобного применения, вероятнее всего, связано с так называемым «человеческим фактором», имеющим психологическую составляющую.

Исследование психологических характеристик данных сотрудников показало, что для них в большинстве характерны положительные качества, чем отрицательные. Среди положительных пенитенциарные психологи указали способность к самообладанию, верность интересам службы, авторитет среди коллег и осужденных, умение сдерживать себя, коммуникабельность, стрессоустойчивость и способность к самоконтролю, адекватное восприятие окружающей действительности, способнолсть находить компромисс в конфликтных ситуациях.

**6. Характеристика причин и условий неправомерного применения в отношении осужденных к лишению свободы физической силы и специальных средств**

Уяснение причин преступного поведения помогает лучше всего понять природу противоправного поведения криминального характера, выработать наиболее эффективные меры по его профилактике [10, с. 345–346].

В целях выяснения причин неправомерного применения в отношении осужденных к лишению свободы физической силы и (или) специальных средств, выявлении наиболее значимых из них для выработки в дальнейшем наиболее оптимальных направлений по их профилактике, и мер по реализации этих направлений, сотрудникам, проходящих службу в ИУ, в которых имели место быть данные применения, было предложено указать эти причины. Анализ результатов ответивших сотрудников позволил сделать вывод, что наиболее вероятными причинами подобных случаев являются:

– несоблюдение осужденными УПОН в ИУ;

– злостное несоблюдение осужденными УПОН в ИУ;

– провокации сотрудников ИУ со стороны осужденных;

[1] Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-I «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316. (ред. от 27.12.2019).

ISSN 2542-1514 (Print)

– невыполнение осужденными законных требований сотрудников УИС;

– неблагоприятный морально-психологический климат и криминогенность мест лишения свободы;

– низкий уровень нравственности у некоторых сотрудников ИУ;

– неразвитость у некоторой части сотрудников ИУ навыков самоконтроля, умения сдерживать себя в ситуациях экстремального характера;

– особенности трудовой деятельности сотрудников ИУ, для которой характерен достаточно напряженный, ненормированный рабочий день, практически постоянные «перегрузки» на работе, необходимость выполнения трудовых обязанностей в нерабочее время, что почти всегда вызывает комплекс негативно-агрессивных эмоций;

– несовершенство законодательной регламентации, необходимой конкретизации применения физической силы и специальных средств (например, при возникновении состояний крайней необходимости или необходимой обороны);

– не всегда соответствующий всем необходимым требованиям отбор профессиональных кадров, способствующий принятию на службу лиц, не соответствующих требованиям, которым должен соответствовать сотрудник уголовно-исполнительной системы, работающий с осужденными к лишению свободы [11];

– феномен профессионального «выгорания» сотрудников ИУ, вызываемый негативными условиями и монотонностью работы в местах лишения свободы [12];

– деформация ценностных ориентаций, правовой культуры и правосознания сотрудников ИУ [13].

**7. Профилактика неправомерного применения в отношении осужденных лишению свободы физической силы и специальных средств**

Профилактика рассматриваемого неправомерного применения должна быть основана на четком и объективном понимании причини и условий его осуществления, представлении о лицах, его допустивших, и жертвах (осужденных) подобного обращения.

Реализация данной профилактики должна быть основана на принципах законности, справедливости и гласности, в силу чего необходимо выработать такой подход к искоренению рассматриваемого негативного явления в отечественной пенитенциарной практике, согласно которому ни один случай неправомерного применения физической силы и специальных средств в отношении осужденных к лишению свободы не был скрыт, а лица, виновные в подобном применении должны быть привлечены к справедливой ответственности.

Вероятность этого может быть достигнута максимально возможной открытостью функционирования УИС для государства и общества, которая определяется как один из важных признаков данной системы Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года[2].

Эффективность реализации профилактики рассматриваемого неправомерного применения определяется, по нашему мнению, реализацией следующих мер:

– проведение работы по пресечению фактов сокрытия неправомерного применения сотрудниками ИУ силовых методов воздействия в отношении осужденных, совершенных неправомерно;

– выявление и детальное изучение всех причин и условий, обстоятельств неправомерного применения физической силы и специальных средств в отношении осужденных к лишению свободы, с выработкой мер по недопущению подобного применения в дальнейшем с учетом условий функционирования конкретного ИУ;

– повышение качества подготовки и переподготовки квалифицированных сотрудников для УИС, способных исполнять свои должностные обязанности на высокопрофессиональном уровне;

– проведение работы по оздоровлению и поддержанию позитивного морально-психологического климата в коллективе сотрудников ИУ [14];

– профилактика увлечения сотрудников ИУ деструктивными социальными практиками (нарушение закона и установленных правил поведения в обществе, употребления алкоголя, ведение аморального образа жизни и т. д.) [15, с. 37];

– развитие института наставничества, оказание помощи в решении возникающих семейных и бытовых проблем сотрудников ИУ;

– разработка мер по стимулированию выполнения сотрудниками ИУ своих должностных обязанностей на должном уровне и, вместе с тем, по повышению требовательности к результатам их труда;

[2] Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544. (ред. от 23.09.2015).

– повышение качества проведения внутрисистемных проверок деятельности сотрудников ИУ, связанной с применением физической силы и специальных средств, при этом рассмотрения возможностей межведомственного взаимодействия в этом вопросе [16, с. 97];

– целенаправленная работа с лицами, отбывающими лишение свободы, по убеждению их в целесообразности правильного, нормативно определенного стиля общения с сотрудниками ИУ, необходимости важности выполнения ими законных требований данных сотрудников, непозволительности нарушения требований установленного порядка и условий отбывания наказания.

**8. Выводы**

Неправомерное применение физической силы и (или) специальных средств было осуществлено в отношении осужденных, с достаточно негативными характеристиками, отличающимся высокой степенью криминальной зараженности, деструктивными морально-психологическими качествами, проявляющими отрицательное отношение к порядку и условиям отбывания наказания, не подчиняющимся законным требованиям сотрудников ИУ.

Обобщение личностных характеристик сотрудников ИУ, неправомерно применивших в отношении лиц, отбывающих лишение свободы, рассматриваемые силовые методы воздействия, указывает на то, что в большинстве такие сотрудники отличаются положительными качествами. Это мужчины зрелого возраста, имеющие достаточный опыт работы в учреждениях УИС, необходимые навыки профессиональной деятельности, обладающие достаточным уровнем образования для ведения законопослушного образа жизни, именно поэтому они стремятся руководствоваться нормативными предписаниями, регламентирующими профессиональную деятельность сотрудника УИС, и проявляют позитивную активность в выполнении своих должностных обязанностей. Для таких сотрудников характерны положительные психологические качества, в целом соответствующие профессиональной пригодности.

Наиболее вероятные причины неправомерного применения силовых методов воздействия в отношении осужденных связаны с характером противоправной активности и различного рода провокациями с их стороны, а также с негативными особенностями несения службы, обусловленными спецификой мест лишения свободы.

Изложенные в работе меры по профилактике рассматриваемого негативного явления в отечественной пенитенциарной практике могут оказать позитивное воздействие на повышение уровня функционирования УИС, соответствующего нормативным предписаниям национального и международного уровня.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Shandra B.B. The change of person's worldview in the process of the criminal world subculture formation / B.B. Shandra, I.Y. Ostapets // Sciences of Europe. – 2019. – Vol. 36, № 3. – Pp. 64–68.

2. Tygart C.E. Criminal subculture influence among middle-class and nonaffluent youth / C.E. Tygart // Urban Education. – 1981. – Vol. 15, № 4. – PP. 481–484.

3. Richards S.C. USP Marion. The first federal supermax / S.C. Richards // The Prison Journal. – 2008. – Vol. 88, № 1. – Pp. 6–22.

4. Смирнов А.М. Длительные сроки лишения свободы в отношении осужденных мужчин (уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты): дис. … канд. юрид. наук / А.М. Смирнов. – Вологда, 2009. – 247 с.

5. Echeburúa E. Psychopathological profile of men convicted of gender violence. A study in the prisons of Spain / E. Echeburúa, Ja. Fernández-Montalvo, P.J. Amor // Journal of Interpersonal Violence. – 2003. – Vol. 18, № 7. – Pp. 798–812.

6. Спасенников Б.А. Природа половых эксцессов осужденных и основные направления их профилактики в условиях исправительных учреждений нового вида / Б.А. Спасенников, А.М. Смирнов // Уголовно-исполнительное право. – 2011. – № 2. – С. 33–36.

7. Кириллов М.А. Частная жизнь осужденных к лишению свободы как объект правового регулирования / М.А. Кириллов, А.Л. Санташов, М.А. Ступалова // Уголовно-исполнительное право. – 2014. – № 11. – С. 24–28.

8. Johnson H.D. Peer conflict avoidance: associations with loneliness, social anxiety, and social avoidance / H.D. Johnson, J.C. LaVoie, M.C. Spenceri // Psychological Reports. – 2001. – Vol. 88, № 1. – Pp. 227–235.

9. Каштанова О.В. Контексты социального одиночества и социальный конфликт / О.В. Каштанова. – Казань: Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2015. – 132 с.

10. Криминология / под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2007. – 912 с.

11. Бубнова Ю.Г. Проблемы формирования профессиональной мотивации будущих сотрудников уголовно-исполнительной системы / Ю.Г. Бубнова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2014. – № 1. – С. 24–26.

12. Maslach C. Maslach Burnout Inventory manual / C. Maslach, S.E. Jackson. – Palo Alto: Consulting Psychologists Press, 1986. – P. 83–87.

13. Смирнов А.М. Феномен правового нигилизма в российском обществе и готовность граждан к внесудебным способам разрешения криминальных конфликтов / А.М. Смирнов // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 3. – С. 143–146.

14. Вилкова А.В. Психология и педагогика в профессиональной деятельности воспитателя / А.В. Вилкова, Н.П. Гнедова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2014. – № 3. – С. 12–16.

15. Трофимова Е.Л. Профессиональные трансформации сотрудников пенитенциарных учреждений / Е.Л. Трофимова // Психология в экономике и управлении. – 2016. – Т. 8, № 1-2. – С. 36–42.

16. Потапов А.М. Социальный контроль за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы / А.М. Потапов, А.Л. Санташов // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2012. – № 2. – С. 94–98.

## *REFERENCES*

1. Shandra B.B., Ostapets I.Yu. Changing the worldview of a person in the process of forming a subculture of the criminal world. *Science of Europe,* 2019, no. 36-3, pp. 64–68.

2. Tigart K.E. The influence of criminal subculture among representatives of the middle class and wealthy youth. *Urban education*. 1981, vol. 15, no. 4, pp. 481–484.

3. Richards S.S. USP Marion. The first federal supermax. *The Prison Journal,* 2008, vol. 88, no. 1, pp. 6–22.

4. Smirnov A.M. *Criminal law and penal aspects.* Cand. Diss. Vologda, 2009. 247 p. (In Russ.).

5. Echeburúa E., Fernández-Montalvo Ja., Amor P.J. Psychopathological profile of men convicted of gender-based violence. A study in prisons in Spain. *Journal of interpersonal violence,* 2003, vol. 18, no. 7, pp. 798–812.

6. Spasennikov B.A., Smirnov A.M. Sexual excesses of convicts and the main directions of their protection in conditions of correctional institutions of a new kind. *Ugolovno-ispolnitel'noye parvo = Penal law,* 2011, no. 2, pp. 33–36. (In Russ.).

7. Kirillov M.A., Santashov A.L., Stupalova M.A. The personal life of prisoners as an object of legal regulation. *Ugolovno-ispolnitel'noye pravo= Penal law,* 2014, no. 11, pp. 24–28. (In Russ.).

8. Johnson H.D., LaVoy J.S., Spencery M.S. Conflict avoidance with peers: associations with loneliness, social anxiety and social avoidance. *Psychological reports,* 2001, vol. 88, no. 1, pp. 227–235.

9. Kashtanova O.V. *Contexts of social loneliness and social conflict*. Kazan, Kazan National Research Technological University, 2015. 132 p. (In Russ.).

10. Dolgova A.I. (ed.). *Criminology*. Moscow, NORMA Publ., 2007. 912 p. (In Russ.).

11. Bubnova Yu.G. Problems of forming professional motivation of future employees of the penal system. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema = Criminal-Executory System: law, economy, management,* 2014, no. 1, pp. 24–26. (In Russ.).

12. Maslach S., Jackson S.E. *Maslach Burnout Inventory manual.* Palo Alto: Consulting Psychologists Press, 1986. Pp. 83–87.

13. Smirnov A.M. The phenomenon of legal nihilism in Russian society and citizens ' readiness for non-judicial ways to resolve criminal conflicts. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian law,* 2014, no. 3, pp. 143–146. (In Russ.).

14. Vilkova A.V., Gnedova N.P. Psychology and pedagogy in the professional activity of the teacher. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema = Criminal-Executory System: law, economy, management,* 2014, no. 3, pp. 12–16. (In Russ.).

15. Trofimova E.L. Professional transformations of prison staff. *Psikhologiya v ekonomike i upravlenii = Psychology in Economics and Management,* 2016, vol. 8, no. 1-2, pp. 36–42. (In Russ.).

16. Potapov A.M., Santashov A.L. Social control over persons serving a sentence of imprisonment. *Vestnik instituta: prestupleniye, nakazaniye, ispravleniye = Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction,* 2012, no. 2, pp. 94–98. (In Russ.).

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

***Смирнов Александр Михайлович*** – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник НИЦ-2
*Научно-исследовательский институт ФСИН России*
125212, Россия, г. Москва, ул. Нарвская, 15а/1
E-mail: samnauka@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 1481-6590
ORCID: 0000-0003-4779-4971
ResearcherID: M-8979-2018

**INFORMATION ABOUT AUTHOR**

***Alexander M. Smirnov*** – Doctor of Law, Associate Professor, Chief Researcher, Research Center-2
*Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia*
15a/1, Narvskaya ul., Moscow, 125212, Russia
E-mail: samnauka@mail.ru
RSCI SPIN code: 1481-6590
ORCID: 0000-0003-4779-4971
ResearcherID: M-8979-2018

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Смирнов А.М. Неправомерное применение в отношении лиц, лишенных свободы, физической силы и специальных средств: криминологическая характеристика и меры профилактики / А.М. Смирнов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 148–157. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).148-157.

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Smirnov A.M. Illegal use of physical force and special means against prisoners: criminological characteristics and preventive measures. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 148–157. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).148-157. (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(3).158-167

(cc) BY 4.0

## ВЛИЯНИЕ ПАРАДИГМЫ КРИМИНАЛИСТИКИ НА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**Н.В. Карепанов**
*Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия*

***Информация о статье***
Дата поступления –
02 апреля 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 августа 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
01 октября 2020 г.

***Ключевые слова***
Постнеклассическая наука, парадигма, криминалистика, материальный объект, энергетическая составляющая материи, закономерности следообразования, расследование преступлений, эвристическая ситуация, стандарты расследования

Рассматривается взаимосвязь теории криминалистики с вопросами правоприменения в условиях существенных изменений подходов к природе науки криминалистики и ее парадигме. Обосновывается необходимость эволюции некоторых существенных критериев научности в криминалистическом познании. Затрагиваются вопросы концепций и структуры частных криминалистических теорий, структуры общей теории криминалистики. Показаны влияние научных изысканий на потребности практики, неоднозначный характер подготовки практических рекомендаций, сложный путь от фундаментальных исследований до внедрения методов расследования в следственную практику.

## THE INFLUENCE OF THE PARADIGM OF FORENSIC SCIENCE ON LAW ENFORCEMENT

**Nikolay V. Karepanov**
*Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*

***Article info***
Received –
2020 April 02
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2020 October 01

***Keywords***
Post-non-classical science, paradigm, forensic science, material object, energy component of matter, patterns of trace formation, criminal investigation, heuristic situation, investigation standards

The subject. The subject of the study is the relationship between the methodology of the theory of forensic science and law enforcement issues. The nature of the forensic science and the paradigms of theory are subject to significant changes today. Philosophical and scientific postulates revealed differences in post-non-classical science. The author substantiates the need for the evolution of some essential criteria of scientific knowledge in forensic science. The article deals with the concepts of private forensic theories and the structure of the general theory of forensics. It shows the impact of scientific research on the needs of practice, the ambiguous nature of the preparation of practical recommendations, the complex path from basic forensic research to the integration of investigative methods in investigative practice.
The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that changing the general forensic paradigms should lead to changes in the method of detecting and using traces of crimes in criminal proceedings.
The methodology of the research includes analysis, synthesis, deduction as well as private scientific methods of forensics, in particular, the doctrine of traces.
The main results of the research. Any scientific research, especially in the field of forensics, is aimed at solving practical problems if they are unsolvable by existing methods and rec-

ommendations. Sometimes the problem, especially at the initial stage of its study, is difficult to be identified clearly. First of all, you need to prove that it exists, then define it in general, and only then look for approaches, methods of scientific research of its causes and essence, and concentrate on finding a solution. In forensic science, this is expressed in the identification of inefficiency in solving the problems of investigating crimes using existing scientific recommendations. One of the essential elements of private forensic theories is their practical implementation. Practical orientation in forensics implies the availability of knowledge that is potentially suitable for the development of practical recommendations on methods, techniques for detecting traces of crime and related events, means of collecting evidence, the possibilities of using the extracted and processed information for the purposes of criminal proceedings. The relevance of the results is determined by the significance of the scientifically proven tasks, questions and problems. For investigative practice, it is not the status of theoretical recommendations that is important, but their qualitative content.
Conclusions. Relevance in practice does not always determine the scientific significance of theoretical research in forensic science. The fundamental nature of scientific knowledge and overcoming outdated paradigms require time and at a certain stage may not be in demand in practice. However, changes in scientific views are strategically necessary for law enforcement and should be reflected in recommendations for forensic practitioners.

**1. Введение**

В настоящем исследовании мы обратимся к обозначению науки криминалистики в ее новой парадигме (постнеклассической науки). С одной стороны, основные характеристики традиционного понимания, остаются доминирующими. Одновременно они постепенно теряют свои позиции, уступая эволюционно-синергетической трактовке реальности. С другой стороны, новая научная картина мира уже установила иные ценности, игнорировать которые невозможно. При сопоставлении различий в установках старого и нового подходов возникает понимание неотложной необходимости, актуальности корректировки устоявшихся критериев научности.

По данной теме высказали свои суждения уважаемые ученые криминалисты и философы В.Н. Карагодин, Е.А. Мамчур, А.С. Майданов, А.А. Эксархопуло, И.В. Черникова. К этим работам мы еще обратимся в настоящей статье. Пионером в этом вопросе, конечно, выступает меганаука, философия.

**2. Основные различия в установках старых и новых подходов к научному познанию**

Ф. Капра обращает внимание на некоторые основополагающие различия в подходах к научному познанию [1; 2; 3, с. 165]. Во-первых, это касается сущности вещей (материальных объектов). Традиционно они рассматривались как обособленные единичные субстанции материи. Сегодня больше поддерживают трактовку их энергетической составляющей. Так, в науке криминалистики стала заметна тенденция к восприятию следов событий преступления не как предметов и вещей, а как совокупности упорядоченных потоков энергии. При исследовании закономерностей возникновения, обнаружения и исследования следов событий и явлений, связанных с преступлениями, обращается внимание на тесную взаимосвязь этих обстоятельств. Сведения о преступлении содержатся в таких носителях, которые взаимодействуя, порождают сложнейшие физические и химические процессы. Результатом такого движения материальных объектов являются изменения их в некие атомные образования, ранее не встречаемые феномены. Современность ставит перед криминалистической наукой задачи в области запаховых, биологических, коммуникационных и многих иных следов, которые уже не могут быть упрощенно приравнены к материальным единицам (трасологическим следам). Все становится намного сложнее. Для вопросов правоприменительной деятельности важно, что новые научные подходы к сущности материальных объектов позволяют при расследовании преступлений обратить внимание на выявление следов более широкого порядка. Сегодня распространение получили геномные, термические, электрические, оптические, радиоактивные и другие следы, изучение которых позволяет более эффективно раскрывать и расследовать преступления.

Во-вторых, перестало удовлетворять криминалистическую науку познание реальности как атомно структурированной, состоящей из отдельных частей материи. В криминалистическом знании стали обращать внимание на более сложные связи и отношения. Так вполне очевидна неразрывность связей между событиями и людьми, между людьми,

ISSN 2542-1514 (Print)

между людьми и окружающей средой, между событиями и окружающей средой, между событиями и природой во всех странах и континентах. В нашем многополярном мире события преступления окутаны множеством сопутствующих обстоятельств, никогда не проявляются как отдельно выделенные действия. Они сами и сопутствующие им события и явления имеют связи и отношения в географическом, экономическом и социальном аспектах. Раскрытие и расследование многих уголовных правонарушений зависит не только от способности и возможности следователей. Сегодня следует учитывать тысячи факторов, порождаемых тысячами связей. Благодаря новым научным подходам правоприменительная практика при расследовании преступлений обогатилась системными методами, учитывающими множественность корреспондирующих связей и отношений. Следователи и оперативные работники для раскрытия преступлений стали исследовать информационные потоки не только ближнего круга связей преступления и преступников, но и расширили свою эвристическую поисковую деятельность в плане географических, экономических и социальных отношений.

В-третьих, само традиционное восприятие мира предполагает некий механизм возникновения, состояния, развития и исчезновения природы. В современном понимании действительность есть спонтанная самоорганизующаяся целостность организмического толка. Такая позиция чрезвычайно симпатична криминалистическому познанию. При раскрытии и расследовании преступлений следует воспринимать абсолютно все обстоятельства как единое целостное явление. Это касается не только событий и явлений, связанных с правонарушением, но и процессов более дальнего порядка. Признание их общей взаимосвязи позволит более объемно познать закономерности возникновения информационных потоков. Соответственно органически появляются иные возможности для обнаружения сведений о происшедшем, становятся достовернее результаты исследования доказательств. Понимание того, что мир един как саморегулируемая целостность, позволяет субъектам расследования преступления воспринимать конкретное событие как часть целого. Нарушение или изменение целостного бытия в рамках реальности предоставляет следователям неограниченно новые возможности получения сведений о преступном посягательстве.

В-четвертых, закончилось время технического прогресса, как основного двигателя развития мира. В криминалистической науке особенно видно возрастание значения коммуникации. В социальных отношениях, которые являются квинтэссенцией расследования преступлений, больше востребованы толерантность и даже коэволюция. Многие следы событий преступления невозможно выявить, если пренебречь возможностями коммуникации, требованиями толерантности, учетом совместной эволюции биологических видов в экосистеме (влияние действий человека на изменения, затрагивающие особей других видов). Признавая двигателем прогресса коммуникативные связи, субъекты расследования преступления переносят акцент с возможностей технического поиска информации на способности возросшей системы общения. Сам процесс получения сведений, их объем стал зависим от круга распространенности данных, от скорости и доступности их движения. Понимание механизма взаимообусловленных изменений элементов, составляющих развивающую целостную систему, позволяет следователю или оперативному работнику эффективнее выявлять следы событий, раскрывать и расследовать преступления.

В-пятых, сменилось отношение к экономике как к основному способу борьбы людей между собой. На первый план выступают примирительные отношения, взаимное приспособление. Новый взгляд меняет криминалистически значимые постулаты о мотивах преступной деятельности, мотивах поведения потерпевших, свидетелей и других участников судопроизводства. Изменяются закономерности следообразования, соответственно методы обнаружения значимой информации. Такие научные парадигмы криминалистики являются гарантом правильной и от того более эффективной практической деятельности органов предварительного расследования. Используя изменившиеся побудительные мотивы поступков свидетелей, потерпевших и даже субъектов преступления, следователи могут с большей долей вероятности получать от них достоверную криминалистически значимую информацию. Понимание сущности взаимоотношений причастных к событиям лиц позволяет грамотно выбирать и применять существующие тактические приемы осуществления следственных и иных действий, формировать новые. Таким образом, изменяются закономерности следообразования и соответственно методы обнаружения следов.

**3. Анализ новых парадигм относительно критериев научности**

Криминалистическая наука сегодня требует фундаментальных перемен в научном и социальном

мировоззрении, революционно радикальных подходов к формированию новых знаний. Наступающее холистическое понимание действительности создает новое мышление и кардинально иные ценности: необычно широкую кооперацию, усиленное партнёрство, свободную коммуникабельность, всепроникающую интеграцию. Криминалистическое познание всё больше отходит от использования линейного мышления. Требования времени побуждают обратиться к овладеванию навыками системного подхода. Что в свою очередь порождает связь мышления с определенным окружением (контекстуальным, языковым, понятийным, смысловым). В связи с такой трансформацией научного мировоззрения теряют смысл устоявшиеся и принятые большинством ученых-криминалистов научные положения, категории. Стало необходимым не только взглянуть на известные представления под другим углом, требуется заново осмыслить сущность научной истины, научного знания, научного метода, критерии научности.

Философы в своих исследованиях критериев научности, связывают их прежде всего с методами. М. Томпсон пишет, что различие между наукой и лженаукой определяется не содержанием суждений, а методами исследования [4; 5; 6, с. 297]. Так, классически предполагается использование универсалистской методологии в любой науке (в криминалистике гипотетико-дедуктивный и сравнительно-исторический методы). Сегодня более приемлема идея разнообразности, множественности объяснений явлений и обстоятельств, описания закономерностей процессов. Вместе с тем остается непреложным требованием системность знаний, ясность, связность изложения. Принципиально остались важны методологические прозрачности исходных суждений, аргументированность научного результата. Такое изменение критериев научности положительно воспринято криминалистическим познанием. Как и в других науках в криминалистике выделяют уровни научного исследования (эмпирический и теоретический). Эмпирические объекты криминалистического научного познания представляют собой абстрактные объекты, результат мысленной обработки воспринятого органами чувств человека. Теоретические объекты в криминалистике создаются путем рационального моделирования эмпирических объектов. Криминалистическая наука имеет дело не с вещами, а с моделями.

Наиболее лаконичен и убедителен известный ученый философ, посвятивший анализу научной теории специальную монографию, Г. И. Рузавин. Он определил *научную теорию как систему абстрактных понятий и утверждений, представляющих собой идеализированное отображение действительности.* В этом идеализированном отображении понятия и утверждения «описывают не свойства и отношения реальных явлений или систем, а особености поведения идеализированной системы, или концептуальной модели, которая была построена в результате исследования той или иной реальной системы» [7, с. 166]. Исходя из предложенной конструкции научной теории, в ней можно выделить ряд компонентов, присущих, разумеется, любой сформировавшейся криминалистической теории. В их числе, прежде всего, идеализированная модель реального явления, описываемого теорией в виде взаимодействующих абстрактных объектов. Любая криминалистическая теория, представляя собой идеализированную модель какого-либо фрагмента познаваемой криминалистической наукой действительности, концентрирует накопленное научное знание и отображает закономерности функционирования реальных объектов [8, с. 5–25].

Не простыми являются вопросы истинности и объективности в науке. Известен спор А. Энштейна и Р. Тагора, где первый утверждал, истина не зависит от человека, а второй убежден, что при выявлении общих закономерностей, наука всегда человечна [9]. Абсолютной истины в науке быть не может, но отказ от абсолютной истины не означает субъективизма в науке в смысле отказа от объективности. Р. Тагор ставит под сомнение не существование объективной реальности, а единственность истины отвечающей реальности [10, с. 130–133]. Имеются и другие суждения по этому вопросу у философов и ученых криминалистов [11; 12, с. 35–36; 13; 14, с. 15–20; 15; 16, с. 248; 17, с. 26–33; 18; 19]. Что касается объективистского образа науки, то он сохраняется. Сохраняет своё значение объективность как главная ценность науки, это отмечает Е. А. Мамчур, проанализировавшая образы науки в современной культуре [20, с. 172]. Однако трактовка объективности меняется. Объективность больше не отождествляется с объектностью и не противопоставляется субъектности. Объективность понимается как способность давать относительно истинное представление о предмете и как беспристрастность исследования.

**4. Общая теория криминалистики в современную эпоху**

Положения общей теории криминалистических научных знаний, особенно вопросы о содержа-

ISSN 2542-1514 (Print)

нии и структуре, всегда были активно обсуждаемыми. Признания и доминирующих успехов добился здесь известный процессуалист и криминалист Р. С. Белкин. По его концепции общая теория криминалистики является самостоятельной единицей с достаточно сложной внутренней структурой. Ее основными элементами автор определял: постулаты о предмете, понятии науки, представления о закономерностях механизмов совершения преступления и его расследования, возникновения, выявления, исследования, оценки и использования информации о преступном проявлении. Р. С. Белкин относил к структуре науки частные криминалистические теории, объединял в ней мировоззренческие принципы, различные теоретические категории, понятия, термины, методы, концепции [21, с. 17].

Основным спорным вопросом для критиков такого суждения о теории криминалистической науки является отношение к содержанию и месте частых криминалистических теорий. Отрицается постулат о включении частных криминалистических теорий в содержание общей теории науки, поскольку их положения не позволяют характеризовать объект и предмет криминалистики. Отрицая целостность общей теории, они представляют частные теории как «вид» общей, где выделяют, кроме того, отдельные элементы [22, с. 12; 23, с. 206]. Вместе с тем такой подход универсального построения может оцениваться как бессмысленный, невозможный априори, поскольку даже самый высокий уровень универсализации и теоретической разработанности не способен создать систему знаний такого рода [24, с. 80–91]. С таким суждением соглашается известный ученый-криминалист В.Н. Карагодин. По его мнению, содержание общей теории криминалистики Р. С. Белкин не ограничивал только частными криминалистическими теориями, оно охватывает понятия, категории, научные положения, не являющиеся элементами частных криминалистических теорий. Релевантность этих элементов общей теории криминалистики определяется функциональным назначением, т. е. предназначенностью для реализации объяснительной, синтезирующей и предсказательной функций [25, с. 26–33].

С такой позицией о месте частных криминалистических теорий можно согласиться, но вопрос этим не исчерпывается. Самое сложное заключается в том, что далеко не каждое теоретическое суждение, идея или построение можно признать частной криминалистической теорией, даже если в содержание оных включены особый предмет, объект и методы. Наверное, это связано с тем, что недостаточно разработаны критерии признания неких теоретических положений теориями. Важным на наш взгляд является наличие новаторской и научно значимой сущности в содержании теоретических разработок, особенно в их результатах. В этом плане мы поддерживаем суждение В. Н. Карагодина, который считает, что в основе криминалистического учения, как и любой частной теории из другой отрасли знания, должна лежать самостоятельная научная концепция [17, с. 26–33].

Рассуждая о сущности или концепции частной теории, можно сконцентрировать внимание на основных требованиях достижения такого статуса. Представляется, что необходимым становится научное обоснование состояния исследуемого объекта, явления, выявление закономерностей процесса, связанного с их развитием, а также, аргументированные выводы законченного полностью познания. Степень завершенности разработки концепции обуславливает оценку законченности теории. При этом содержание и выводы частной криминалистической теории должны существенно отличаться от других теоретических положений иных авторов. В более корректном, тонком понимании этих требований, с учетом динамически развивающихся научных идей, конечно, не исключаются и новые подходы к существующим частным теориям. В этом случае, на наш взгляд, при обоснованном изменении сущности или части такой теории, сама она останется. Новые суждения, получив статус новых концепций, теоретически доказанных суждений войдут в состав той же, но усовершенствованной частной криминалистической теории.

В любом случае, как справедливо указывал А. С. Майданов, в основе концепции лежат самостоятельные представления о сущности исследуемого объекта. В содержание подхода включаются также стратегия, тактика и средства решения выявленных проблем [25, с. 51]. И здесь важно подчеркнуть необходимую связь и обусловленность между собой таких элементов как стратегия, тактика, концепция, методология решаемых задач, глубина исследования объектов.

Одним из существенных элементов частных криминалистических теорий является их практическая реализация. Этот вопрос является простым лишь на первый взгляд. Практическая направленность в криминалистике предполагает наличие знаний, потенциально готовых для разработки практических рекомендаций о методах, способах, приемах обнару-

ISSN 2658-4050 (Online)

жения следов преступления и сопутствующих ему событий, средствах собирания доказательств, возможностях использования добытой и обработанной информации для целей уголовного судопроизводства. Сегодня наблюдается нерадостную картину создания бесчисленного количества методик расследования отдельных видов и групп преступлений. Парадокс заключается в том, что, вопреки философским постулатам, количество не только не перерастает в качество, наоборот, значительно его ухудшает. Многие методики расследования разных преступлений удивительно похожи друг на друга, словно написаны «под копирку». Это становится бессмысленным для практики расследования конкретных преступлений.

Конечно, теоретические научные разработки не являются методичками для практической деятельности. Вместе с тем рекомендации для расследования преступлений основываются на качественных теориях. В настоящее время многие научные разработки не отражают особенности совершения разных видов преступлений, не предлагает адекватной современной их криминалистической классификации, а предлагаемые научные подходы к расследованию преступлений одного вида не коррелируют и, порой, противоречат друг другу. Потому объективно существует потребность в новых парадигм.

Обозначенные элементы сущности и содержания частной криминалистической теории не претендуют на полноту всей характеристики, вместе с тем они диктуют наиболее важные требования к ней. Релевантность результатов определяется значимостью поставленных, научно доказанных задач, вопросов и проблем.

С точки зрения правоприменения возникает вопрос о необходимости представленных научных разграничений, для следственной практики важен не статус теоретических рекомендаций, а их качественное содержание. Действительно, востребованность практики не всегда определяет научную значимость теоретических исследований. Фундаментальность научных знаний, преодоление устаревших парадигм, подготовка оснований для более прагматических изысканий, требуют времени, и на определенном этапе могут быть не востребованы практикой [26, с. 21–22].

Потому особое внимание сегодня и уделяется смене парадигм в криминалистике. Вместе с тем это процесс сложный как с теоретической точки зрения, так и с практической. В науковедении выделяют разные ситуации изменения парадигм: развитие, детализация дополнительное аргументирование, экстраполяция (эволюция парадигм); доказанность несостоятельности парадигм при отсутствии замены (напарадигмальность); специальные исследований, направленные именно на изучение устоявшихся положений; исследования частных вопросов может приводить к обнаружению несоответствий априорных положений. В любом случае смена парадигм сопровождается глубокими научными основательно аргументированными исследованиями.

Так, исследования в области генетики повлекли не только проведение генетических идентификационных экспертиз, но и стали инициатором процесса по изменению достаточно пока несовершенных методик. Боле того, открывается заманчивая перспектива использования научных разработок в этой области для диагностических исследований, что позволит при расследовании преступлений в случае обнаружения любого биологического материала подозреваемого определить многие его характеристики, создавая благоприятные условия его задержания.

Актуальны сегодня научные разработки в области цифровых технологий. Создаваемые теории позволяют уже в настоящем времени обеспечивать безопасность использования многих электронных систем, выявлять несанкционированное воздействие на программные комплексы, обнаруживать злоумышленников. Достаточно много современных частных криминалистических теорий, которые оказывают существенное положительное влияние на правоприменительную деятельность. Здесь можно говорить о новых парадигмах теории следственной ситуации, учения о противодействии расследованию, о новом подходе к истинности и объективности, о парадигме целевой сущности расследования как создания абстрактной идеализированной модели преступного события.

Следственные ситуации в практической деятельности правоохранительных органов восприняты, научная классификация их используется повсеместно. Теория проблемных ситуаций информационного, организационного и иных типов значительно упростила понимание следственного процесса. Методические рекомендации по преодолению противодействия расследованию, основанные на современных научных знаниях, устраняют много проблем предварительного следствия. Оценка многих результатов расследования преступлений связана с понимание истинности и объективности. И сегодня на следствие оказывает влияние закрепленная в методических пособиях парадигма того, что объективность не связана с объектностью, она значительно

шире, и не может противопоставляться субъектности. Также как и то, что истина многообразна. Относительная истина неразрывно связана с бесстрастностью расследования. По новой парадигме, несомненно, влияющей сегодня на следствие, целью уголовного расследования является создание абстрактной идеализированной, но достоверной модели происшедшего события преступления.

В противном случае теоретические изыскания порождают бездоказательные новеллы, в криминалистике к ним можно отнести исключение из объектов научного познания преступной деятельности и изменения структуры науки [27]. Вопросы о структуре любой отрасли научного знания и науки в целом (меганауки) получили название «проклятых», в связи с постоянным стремлением ученых к их разрешению и не менее постоянного отсутствия однозначного результата исследований в этом направлении [28, с. 99–108]. В научных публикациях предложения о структуре криминалистики сводились к разделению науки на общую и особенную части [29, с. 17–22]. Кроме некоторого укрупнения данная идея дальше не идет, серьезных аргументов для подобного изменения нет [30, с. 192–194]. Вместе с тем, как пишет О.Я. Баев, криминалистика находится в процессе самоидентификации, и поиски нового, если они находятся в рамках научного исследования, могут только приветствоваться [31, с. 44].

**5. Заключение**

Любое подлинно научное исследование, особенно в сфере криминалистики, направлено на решение проблем практической деятельности, если они неразрешимы уже имеющимися методами и рекомендациями. Иногда проблему, особенно на начальном этапе ее изучения трудно четко обозначить. Прежде всего нужно доказать, что она имеется, затем определить ее в каком-то общем виде и только потом искать подходы, методы научного изыскания ее причин и сущности, сконцентрироваться на поиске решения. В криминалистике это выражается в выявлении неэффективности решения задач расследования преступлений с помощью существующих научных рекомендаций.

Так, мы говорили о изживших себя некоторых (хотя и многочисленных) методиках расследования отдельных видов и групп преступлений. Сегодня требуется иной подход, следует отойти от классификации преступлений уголовно-правового характера, то есть по видам преступлений, их составам, обозначенных в уголовном кодексе. В новой парадигме основаниями деления преступлений для целей их расследования должны быть элементы криминалистической характеристики преступлений. Например, следы и механизм следообразования. Тогда можно будет говорить о создании методик расследования преступлений иного качества, так необходимых сегодня следствию.

Научные исследования предполагают анализ научных парадигм, выявление пороков. Без широкого обсуждения вовлечения ученых в профессиональную дискуссию, такого рода работа выполнена качественно быть не может. В современных условиях только так может быть обеспечены объективность оценки изысканий, истинность результатов.

В заключение хотелось бы напомнить, что для криминалистических исследований, как и для изысканий в некоторых иных отраслях научного знания, характерно значительное количество эвристических ситуаций, при разрешении которых невозможно использование жестких алгоритмов, а следовательно - построение однозначных выводов. Это не значит, что нужно исключить идею стандартов, алгоритмов из рекомендаций по расследованию преступлений. Так можно настаивать (и сегодня под несомненным влиянием новых научных знаний практика пошла по этому пути) что стандарты выявления следов преступлений просто необходимы. Следственный комитет России вместе с учеными такие стандарты разработал, закрепил их на правовом уровне. Теперь следователь обязан выполнить ряд действий по выявлению следов преступления в определенной следственной ситуации.

Конечно, нужно понять и то, что только разумное сочетания творчества и обязательных предписаний может обеспечить успех в раскрытии и расследовании многих видов преступлений. Кроме того, творческое разнообразие подходов к решению проблем в подавляющем большинстве случаев является стимулом развития отдельных парадигм и науки в целом.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Capra F. The Hidden Connections: Integrating the Biological, Cognitive, and Social Dimensions of Life Into a Science of Sustainability / F. Capra. – New York: Doubleday, 2002. – 300 p.

2. Capra F. The web of life: a new scientific understanding of living systems / F. Capra. – New York: Anchor Books, 1996. – 333 p.

3. Капра Ф. Паутина жизни / Ф. Капра. – М.: София, 2003. – 310 с.

4. Thompson M. Understand Philosophy of Science / M. Thompson. – New York: McGraw-Hill, 2012. – 208 p.

5. Thompson M. Understand Philosophy of Mind / M. Thompson. – London: Hachette, Hodder Education, 2012. – 192 p.

6. Томпсон М. Философия науки / М. Томпсон. – М.: Изд.-торговый дом ГРАНД: Фаир-Пресс, 2003 – 329 с.

7. Рузавин Г.И. Научная теория. Логико-методологический анализ / Г.И. Рузавин. – М.: Мысль, 1978. – 324 с.

8. Эксархопуло А. А. Криминалистика: теоретические проблемы и практические решения: учебное пособие / А.А. Эксархопуло. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2018. – 184 с.

9. Черникова И.В. Природа науки и критерии научности / И.В. Черникова // Гуманитарный вектор. – 2012. – № 3. – С. 89–97.

10. Einstein A. The Nature of Reality / A. Einstein, R. Tagore // Modern Review (Calcutta). –1931. – № 49. – P. 42–43.

11. Bachelard G. La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective / G. Bachelard. – Paris: Librairie philosophique J. Vrin, 1967. – 257 p.

12. Башляр Г. Новый рационализм / Г. Башляр. – М.: Прогресс, 1987. – 376 с.

13. Свасьян К.А. Феноменологическое познание / К.А. Свасьян. – Ереван: Изд-во АН Армянской ССР, 1987. – 199 с.

14. Rorty R. Rorty and Pragmatism: The Philosopher Responds to His Critics / R. Rorty. – Nashville: Vanderbilt University Press, 1995. – 258 p.

15. Hildebrand D. von. Gesammelte Werke. Bd 1. Was ist Philosophie? / D. von Hildebrand. – Regensburg: J. Habbel, 1976. – 264 s.

16. Гильдебранд Д. фон. Что такое философия / Д. фон Гильдебранд. – СПб.: Алетейя, 1997. – 373 с.

17. Карагодин В.Н. Криминалистические парадигмы, теории и исследования / В.Н. Карагодин // Криминалистические чтения на Байкале-2012. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, г. Иркутск, 20-21 сентября 2012 г. – Иркутск: РАП, 2012. – С. 26–33.

18. Эксархопуло А.А. Учение о предмете криминалистики как теоретическая база для постановки ее актуальных задач / А.А. Эксархопуло // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2012. – № 3. – С. 37–46.

19. Карагодин В.Н. Формирование и развитие современных представлений об объекте и о предмете криминалистики / В.Н. Карагодин // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2012. – № 3. – С. 47–58.

20. Мамчур Е.А. Образы науки в современной культуре / Е.А Мамчур. – М.: Канон+; Реабилитация, 2008. – 400 с.

21. Белкин Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории / Р.С. Белкин. – М.: Юрид. лит., 1987. – 272 с.

22. Образцов В.А. Проблемы криминалистической систематики / В.А. Образцов // Южно-Уральские криминалистические чтения. – Вып. 8. – Уфа: БашГУ, 2000. – С. 5–18.

23. Челышева О.В. Гносеологические основы криминалистики (теоретико-прикладное исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Челышева. – СПб., 2003. – 322 с.

24. Эксархопуло А.А. Предмет и система криминалистики: Проблемы развития на рубеже XX-XXI веков / А.А. Эксархопуло. – СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2004. – 184 с.

25. Майданов А.С. Методология научного творчества / А.С. Майданов. – М.: ЛКИ, 2011. – 512 с.

26. Тарасов Н.Н. Юридическая наука и юридическая практика: соотнесение в методологическом контексте (о практичности юридической науки и научности юридической практики) / Н.Н. Тарасов // Российский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 21–22.

27. Ниманде Э.В. Сущность предмета познания криминалистики / Э.В. Ниманде, В.Н. Терехович // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2012. – № 3. – С. 37–46

28. Кузнецов Б.Г. Ценность познания: Очерки современной теории наук / Б.Г. Кузнецов. – М.: Либроком, 2009. – 165 с.

29. Корнаухов В.Е. Система науки криминалистики / В.Е. Корнаухов // Курс криминалистики. Общая часть / отв. ред. В.Е. Корнаухов. – М.: Юрист, 2000. – С. 17–22.

30. Терехович В.Н. Логика структуры и содержания теории криминалистики / Э.В. Ниманде, В.Н. Терехович // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2012. – № 1. – С. 192–194.

31. Баев О.Я. Основы криминалистики: курс лекций / О.Я. Баев. – М.: Эксмо, 2009. – 288 с.

### *REFERENCES*

1. Capra F. *The Hidden Connections: Integrating the Biological, Cognitive, and Social Dimensions of Life Into a Science of Sustainability.* New York, Doubleday, 2002. 300 p.

2. Capra F. *The web of life : a new scientific understanding of living systems*. New York, Anchor Books, 1996. 333 p.

3. Capra F. *The* w*eb of life*. Moscow, Sofia Publ., 2003. 310 p.

4. Thompson M. *Understand Philosophy of Science*. New York, McGraw-Hill, 2012. 208 p.

5. Thompson M. *Understand Philosophy of Mind*. London, Hachette, Hodder Education, 2012. 192 p.

6. Thompson M. *Philosophy of Science.* Moscow, Grand, Fair Press, 2003. 329 p. (In Russ.).

7. Ruzavin G. I. *Scientific theory. Logical and methodological analysis*. Moscow, Mysl, 1978. 324 p. (In Russ.).

8. Exarchopulo A. A. *Criminalistics: theoretical problems and practical solutions: textbook*. Ufa: Bashkir State University Publ. 2018. 184 p. (In Russ.).

9. Chernikova I.V. The nature of science and the criteria of science. *Gumanitarnyi vektor = Humanitarian Vector,* 2012, no. 3, p. 89-97. (In Russ.).

10. Einstein A., Tagore R. The Nature of Reality. *Modern Review (Calcutta)*, 1931, no. 49, p. 42–43.

11. Bachelard G. *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1967. 257 p. (In French).

12. Bachelard G. *New rationalism*. Moscow, Progress Publ., 1987. 376 p. (In Russ.).

13. Swasyan K.A. *Phenomenological Cognition*. Yerevan: Publishing house of the Armenian SSR, 1987. 199 p. (In Russ.).

14 Rorty R. *Rorty and Pragmatism: The Philosopher Responds to His Critics*. Nashville, Vanderbilt University Press, 1995. 258 p.

15. Hildebrand D. von. *Gesammelte Werke. Bd 1. Was ist Philosophie?* Regensburg, J. Habbel, 1976. 264 s. (In Germ.).

16. Hildebrand D. von. *What is philosophy?* St. Petersburg, Aleteia Publ., 1997. 373 p. (In Russ.).

17. Karagodin V.N. *Criminalistic paradigms, theories and research, in: Forensic readings on lake Baikal-2012. Materials of all-Russian scientific-practical conference, Irkutsk, September, 20-21, 2012.* Irkutsk, Russian Academy of Justice Publ., 2012. P. 26-33. (In Russ.).

18. Exarchopulo A.A. Doctrine about the subject of forensic science as a theoretical base for setting current tasks. *Biblioteka kriminalista*, 2012, no. 3, p. 37-46. (In Russ.).

19. Karagodin V. N. Formation and development of modern ideas about the object and subject of criminalistics. *Biblioteka kriminalista*, 2012, no. 3, p. 47-58. (In Russ.).

20. Mamchur E.A. *Images of science in modern culture*. Moscow, Canon+, Reabilitatsiya, 2008. 400 p. (In Russ.).

21. Belkin R.S. *Criminalistics: problems, trends, prospects. General and particular theories.* Moscow: Yurid. lit., 1987. 272 p. (In Russ.).

22. Obrazov V.A. *Problems of criminalistic systematic*, in: *South Ural Criminalistics Readings. Vol. 8*. Ufa, Bashkir State University Publ., 2000. P. 5-18. (In Russ.).

23. Chelysheva O.V. *Gnoseological bases of criminalistics (theoretical and applied research)*. Doct.Diss. Saint Petersburg, 2003, 322 p. (In Russ.).

24. Exarchopulo A.A. *Subject and system of criminalistics: Problems of development at the turn of XX-XXI centuries*. Saint Petersburg, Publishing house of Saint Petersburg University, 2004. 184 p. (In Russ.).

25. Maydanov A.S. *Methodology of scientific creativity*. Moscow: LKI Publ., 2011. 512 p. (In Russ.).

26. Tarasov N.N. Legal science and legal practice: correlation in the methodological context (on the practicality of legal science and the scientific nature of legal practice). *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal,* 2012, no. 3, p. 21-22. (In Russ.).

27. Nimande E.V., Terekhovich V.N. The essence of the subject knowledge of forensic science. *Biblioteka kriminalista*, 2012, no. 3, p. 37-46 (In Russ.).

28. Kuznetsov B.G. *The value of knowledge: essays on the modern theory of science*. Moscow, Librokom Publ., 2009. - 165 p.

29. Kornaukhov V.E. *System of science of criminalistics*, in: Kornaukhov V.E. (ed.). *Course of criminalistics. General part*. Moscow, Yurist Publ., 2000. P. 17-22. (In Russ.).

30. Terekhovich V.N., Nimande E.V. Logic of the structure and content of the theory of criminalistics. *Biblioteka kriminalista*, 2012, no. 1, p. 192-194. (In Russ.).

31. Baev O.Ya. *Fundamentals of forensic science: course of lectures.* Moscow: Eksmo Publ., 2009. 288 p. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Карепанов Николай Васильевич*** – кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики
*Уральский государственный юридический университет*
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: karepanovvv@gmail.com
РИНЦ AuthorID: 504830

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

*Nikolay V. Karepanov* – PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminalistics
*Ural State Law University*
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: karepanovvv@gmail.com
RSCI AuthorID: 504830

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Карепанов Н.В. Влияние парадигмы криминалистики на правоприменительную деятельность / Н.В. Карепанов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 158–167. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).158-167.

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Karepanov N.V. The influence of the paradigm of forensic science on law enforcement. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 158–167. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3). 158-167. (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, имеющих 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 3 тыс. знаков на английском языке, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком. Реферат должен включать предмет исследования, цель статьи (в виде подтверждения или опровержения научной гипотезы), 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 30 источников, имеющих автора**, в научном обзоре – не менее 50–80. В том числе необходимо указать не менее 5–8 источников, индексируемых в Web of Science или Scopus. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке.

**Объем статьи должен составлять не менее 30 тыс. знаков** (подсчет с пробелами) с учетом сведений об авторе, аннотации, англоязычной версии реферата, сносок, таблиц и рисунков.

Объем информационных заметок и рецензий составляет не более 10 тыс. знаков.

Приоритетная форма представления статей: посредством заполнения формы на сайте журнала https://enforcement.omsu.ru. Статьи и другие материалы для публикации также могут быть направлены в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com, либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

**3. Требования к оформлению статьи**

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не менее 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, справочники, публикации из Интернета, газеты, иные источники, не имеющие авторства, на разного рода пояснения автора и т.п. оформляются в виде обычных постраничных сносок и **в список литературы не включаются**. При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

– Составленный по правилам список литературы должен иметь англоязычную версию, которая оформляется следующим образом: заголовки книг, статей, на которые дается ссылка, переводятся на английский язык, а названия журналов, сборников статей, на статьи из которых дается ссылка, – транслитерируются. Если журнал имеет официальное англоязычное название, оно указывается после транслитерированного через знак «=».

В качестве **образца** оформления списка рекомендуется использовать списки в статьях журнала, доступных по электронному адресу: **enforcement.omsu.ru**.

**5. Процедура и условия публикации**

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с Правилами рецензирования.

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии Creative Commons Attribution License.

ISSN 2542-1514 (Print)

**Индексирование и присутствие журнала в базах данных**

– Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~).

– Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (https://mjl.clarivate.com/)

– Международная база научных статей и их метаданных (https://www.crossref.org/).

– Российский индекс научного цитирования (РИНЦ): Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (http://elibrary.ru/).

– AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (http://www.academickeys.com/)

– Open Archives – международная база данных (http://www.openarchives.org/)

– ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (https://www.researchbib.com/)

– Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (http://ulrichsweb.serialssolutions.com/)

– КиберЛенинка – научная электронная библиотека (https://cyberleninka.ru/)

– Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (https://scholar.google.com/)

– Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (http://www.base-search.net)