ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 5, № 1 • 2021 | 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: 02.04.2021. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 42. 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. 5, no. 1 • 2021 | 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: April 02, 2021. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 42. 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. 5, № 1 • 2021 | Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

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

Сапунков А.А., Сапунков Н.А. Чиншевое право в истории российской государственности конца XV – начала XX в. 16

Коновалов И.А. «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. – первый опыт кодификации М.М. Сперанского 32

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Анисимов В.Ф., Трунцевский Ю.В. Вторжение международного права в национальную правовую систему 40

Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации 58

Артемов Н.М., Пономарева К.А. Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей 68

Винницкий Д.В., Курочкин Д.А. Научно-исследовательские работы: проблемы устранения административных и налоговых ограничений на едином рынке ЕАЭС 80

Миронова С.М., Мордвинцев А.И., Еременко И.А. Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти 96

Игнатенко В.В., Минникес И.А., Никитина А.В. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц: теория, зарубежный опыт и проблемы российского правоприменения 108

Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования 124

Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента 141

ПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Семякин М.Н., Губарева А.В., Степкин С.П. Энтропия собственности в западной и российской правовой доктрине и практике 156

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Лапшин В.Ф., Килимбаев Р.В. Неоконченное преступление как объект гуманизации российского уголовного законодательства 173

Бегишев И.Р. Криминологическая классификация роботов: риск-ориентированный подход 185

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Шаклеин С.Н. Теоретико-правовые аспекты административной пенологии 202

Правила для авторов 212

LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 5, no. 1 • 2021 | 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 II) 5

Sapunkov A.A., Sapunkov N.A. The right of emphyteusis in the history of the Russian state (the late 15th – early 20th century) 16

Konovalov I.A. "Statute on Siberian provincial administration" of 1822: the first experience of codification by Michael Speransky 32

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

Anisimov V.F., Truntsevskiy Yu.V. Intrusion of international law into the national legal system 40

Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. Digital currency: features of regulation in the Russian Federation 58

Artemov N.M., Ponomareva K.A. Elements of progressive personal income taxation in the context of the principle of forward and backward links 68

Vinnitskiy D.V., Kurochkin D.A. Scientific & research services: problems of elimination of administrative and tax restrictions in the EAEU single market 80

Mironova S.M., Mordvintsev A.I., Eremenko I.A. Improvement of the external municipal financial control system in the context of public authority reform 96

Ignatenko V.V., Minnikes I.A., Nikitina A.V. The principle of proportionality of constitutional responsibility of elected officials: theory, foreign experience and problems of Russian law enforcement 108

Vasilieva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Yu.V. Constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation 124

Tretyak I.A. Retirement of a highest official of constituent entity of the Russian Federation due to loss of President's confidence: constitutional issues 141

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

Semyakin M.N., Gubareva A.V., Stepkin S.P. Entropy of property in Western and Russian legal doctrine and practice 156

THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

Lapshin V.F., Kilimbaev R.V. Incomplete crime as an object of humanization of the Russian criminal legislation 173

Begishev I.R. Criminological classification of robots: risk-based approach 185

THE LAW ENFORCEMENT BY THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

Shaklein S.N. Administrative penology: the issues of legal theory 202

Author guidelines 212

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 340.15
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).5-15

CC BY 4.0

РОССИЯ: СОБСТВЕННОСТЬ И ГОСУДАРСТВО. ИЗ ИСТОРИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ (Часть II)*

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 –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Способ организации собственности, структура государства, нормативный структурализм, 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 определенной 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 II)**

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

Article info
Received –
2020 June 07
Accepted –
2020 August 20
Available online –
2021 April 15

Keywords
Way of organizing property, state structure, normative structuralism, 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 predetermines principles of rationing its structure genetically.
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,

∗ Начало см.: Правоприменение. 2020. Т. 4, № 3. С. 5–15. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).5-15.
** See the first part in: *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 5–15. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).5-15.

ISSN 2542-1514 (Print)

they stimulate the existence of a wide structural range of state functioning: from various regimes of democratic orientation to specific non-democratic regimes.
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.

4. Вопросы собственности в Конституции РФ

Убегая от социализма, как от чумы, номенклатура государственной бюрократии, внешне как бы освободившись от догматов марксистско-ленинского учения, ментально в рамках узкокорпоративного сознания осталась по существу прежней в своём стремлении к монопольному всемогуществу. Номенклатура государственной бюрократии, формулируя концепцию своего постсоветского функционирования как строительство суверенной демократии, пыталась сконструировать определённый политический водораздел, позволяющий ей дистанцироваться от идеологии социалистического развития (см. [1–6]). В результате на понятийном уровне возникал определённый ментальный парадокс.

Что такое советский социализм? Это общественный строй, в котором общий (коллективный) способ организации собственности выступает в качестве основного системообразующего и где государственная собственность есть его доминирующая форма. Теперь мы строим государственный капитализм. А что такое государственный капитализм? Это общественный строй, в котором общий (коллективный) способ организации собственности может выступать в качестве основного системообразующего и где государственная собственность может быть его доминирующей формой.

Таким образом, и социализм – государственный, и капитализм – государственный. Отличие советского социализма от государственного капитализма принципиально в одном. Если советский социализм насильственно ликвидировал частный способ организации собственности, то при государственном капитализме он действует в комбинации с иными способами организации собственности (смешанным (корпоративным) и общим (коллективным)), но при этом последний может осуществлять качество основного системообразующего (см. [7–10).

Стремление современной номенклатуры государственной бюрократии дистанцироваться от всего советского социалистического и обусловило существенную степень понятийной неопределённости в смысловом содержании ст. ст. 8–9 Конституции РФ, вследствие чего в «Основах конституционного строя» собственность как основная системообразующая цель государства регламентирована по принципу «ни рыба ни мясо» (см. [11–15]). Собственность как основная системообразующая цель современного Российского государства, не получив своего однозначного конституционного разрешения, обусловливает существование следующих политических процессов.

Во-первых, отсутствие единого целеполагания оставляет без ответа важнейший социальный вопрос: какое государство мы собираемся строить?

Во-вторых, неопределённость государственного целеполагания стимулирует генерацию соответствующей аморфности общественного сознания. Это не способствует формированию зрелого гражданского общества с высокой степенью морально-политической консолидации.

В-третьих, неопределённость целеполагания делает политическое «плаванье» номенклатуры государственной бюрократии свободным, что позволяет ей произвести искусственное замещение базовой системообразующей цели целью своего узкокорпоративного существования и процветания.

В-четвёртых, отсутствие определённой системообразующей цели функционирования современного Российского государства раз за разом будет его приводить к номенклатурно-бюрократическому строительству очередного политического «величества». При неясности цели всегда проще объяснить жизненную необходимость «предсказателя-кормчего» и, в случае неудачи, переложить на него всю политическую ответственность.

4.1. Закрепление вопросов собственности во второй главе Конституции РФ

Возвращаемся к анализу текста статей Конституции РФ[1], посвящённых собственности. Глава вторая «Права и свободы человека и гражданина», ст. ст. 35, 36, 44.

Статья 35 Конституции РФ гласит:

[1] 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.

ISSN 2658-4050 (Online)

«1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

4. Право наследования гарантируется».

Начнём с п. 1: «Право частной собственности охраняется законом».

В отношении частной собственности – понятно. Непонятно другое. А право государственной собственности? А право муниципальной собственности? Мне могут сразу возразить, что глава вторая Конституции РФ непосредственно посвящена лишь основным правам и свободам человека и гражданина. И при чём здесь государственная и муниципальная собственность? Вот именно в этой главе и должна идти речь о суверенном праве гражданина на участие в управлении государственной и муниципальной собственностью. У нас же есть государственная собственность, есть муниципальная собственность, сформированные непосредственно и опосредованно из средств российского гражданина-налогоплательщика. В итоге: всё, что можно с гражданина взять, взяли, а что делать с государственной и муниципальной собственностью – решит бюрократическая номенклатура (см. [16–20]). Закреплённое же право гражданина на участие в управлении государственной и муниципальной собственностью, возможно, по мысли номенклатурной бюрократии, будет лишь мешать её эффективной деятельности. И главное в этом праве на участие гражданина в управлении государственной и муниципальной собственностью – это право на осуществление общественного контроля за рациональным использованием государственной и муниципальной собственности номенклатурно-бюрократическим истеблишментом.

Мне могут вновь возразить, что в современном федеральном законодательстве закреплены различные формы существования общественного контроля, и с этим можно согласиться. Но вот только право гражданина на осуществление общественного контроля за эффективностью использования государственной и муниципальной собственности в Конституции РФ почему-то забыли прописать.

Пункт 2: «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».

Здесь употребляется общепринятое синонимическое тождество: право собственности как владение, пользование, распоряжение. В условиях существования классических форм земельного капитала, промышленного капитала – подобная понятийная триада, вполне возможно, соответствовала ментальным условиям развития. В настоящее же время, когда финансовый капитал в различных формах его проявления приобрёл качество системообразующего в глобальном экономическом пространстве, употребление понятийной категории собственности на основе тождества «владеть – пользоваться – распоряжаться» во многом является отпечатком прошлого.

Обратите внимание на оборот «иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им».

Во-первых, если имущество отождествляется с собственностью, то где здесь такой объект собственности, как интеллектуальная (п. 1 ст. 44 Конституции РФ)?

Во-вторых, использование юридической конструкции «владеть – пользоваться – распоряжаться» в качестве права собственности вызывает ряд принципиальных вопросов. Что такое собственность? Что такое право на собственность? Где формальные границы между владением, пользованием и распоряжением? Чем отличается владение от пользования, распоряжение от владения, пользование от распоряжения? Если один из этих элементов, с точки зрения правоприменителя, отсутствует или эти элементы в своём понятийном смысле существенно поглощают друг друга, тогда всё это приводит правоприменение в состояние неопределённости.

В-третьих, каждый из нас вправе иметь собственность или имущество в собственности. Подобная дифференциация также имеет важнейшее значение для правоприменения, и мы это увидим на примере п. 3 ст. 35: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Где же здесь собственность? Нас лишают имущества, у нас его принудительно отчуждают, но нас не лишают собственности. Что же это? Очередное политическое лукавство?

Наконец, п. 4 ст. 35: «Право наследования гарантируется». Сразу возникает вопрос: кем и в какой

правовой форме? И опять мы сталкиваемся с неопределённостью, которая, как правило, порождает произвольность правоприменения номенклатурой государственной бюрократии.

Рассмотрим содержание ст. 36 Конституции РФ.

«1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона».

По п. 1. «Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю». Если частная собственность гражданина на землю – это понятно, то что такое частная собственность объединения граждан? Могут быть различные формы общего (коллективного) способа организации собственности, могут быть различные формы смешанного (корпоративного) способа её организации, но вот иметь частную собственность объединения граждан на землю – вызывает большие сомнения.

Относительно п. 2: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц». Возникает определённое понятийное ассорти.

Во-первых, «Право частной собственности охраняется законом» (п. 1 ст. 35). Но в то же время нас лишают не собственности, а имущества по решению суда (п. 3 ст. 35).

Во-вторых, у нас действует не общий институт собственности, а его различные вариации: имущественная собственность (п. 2 ст. 35), интеллектуальная собственность (п. 1 ст. 44, п. «о» ст. 71), земельная собственность (ст. 9, п. 2 ст. 36), природная собственность и иные ресурсные (ст. 9, п. 2 ст. 36).

В-третьих, возникает ещё одно понятийное смешение: если нас лишают не собственности, а лишь имущества по решению суда (п. 3 ст. 35), тогда что делать с интеллектом, землёй, природой и иной ресурсной собственностью, которая здесь не вписывается в понятие имущество?

В-четвёртых, то у нас собственность, то «владение, пользование, распоряжение» (п. 1–2 ст. 35, п. 2 ст. 36, пп. «в» п. 1 ст. 72). Здесь юридическая триада «владеть – пользоваться – распоряжаться» есть монолит этих трёх элементов, посредством которых происходит реализация права собственности. Буквально следующий пункт (п. 3 ст. 36) – «Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона». Эта редакция порождает иной вопрос по триаде права собственности, так как условия и порядок пользования землей выносятся за рамки этой триады. То есть владение и распоряжение землёй как бы должны определяться в иной правовой форме. В земельном и градостроительном законодательстве РФ, действительно, используется устойчивое профессиональное понятие «землепользование» (см., например, ст. 11 Земельного кодекса РФ[2]; ст. 1 Градостроительного кодекса РФ[3]). В п. 3 ст. 36, скорее всего, речь о нём и идёт. Употребление же понятия «пользование землёй» разрушает логику единства юридической триады «владеть – пользоваться – распоряжаться» в качестве понятия права собственности.

4.2. Закрепление вопросов собственности в третьей главе Конституции РФ

Рассмотрим содержание других статей Конституции РФ, в которых используется термин «собственность» или его юридический квазизаменитель «владение, пользование, распоряжение». Это ст. ст. 71, 72, 114, 130, 132.

В ст. 71, определяющей предмет ведения Российской Федерации, нас интересует содержание п. «д» и п. «о»: «д) федеральная государственная собственность и управление ею»; «о) судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности».

Содержание пункта «д» «федеральная государственная собственность и управление ею» вызывает один вопрос. В пп. «г» п. 1 ст. 114 Конституции РФ указано: «Правительство Российской Федерации… осуществляет управление федеральной собственностью». В одном случае речь идёт о федеральной государственной собственности, в другом – о федеральной собственности. Так чем же управляет Пра-

[2] «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[3] «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

ISSN 2658-4050 (Online)

вительство РФ: федеральной собственностью или федеральной государственной собственностью?

Более сложным является вопрос о структуре пункта «о» данной статьи. Как известно, «право собственности» – это важнейший и неотъемлемый институт гражданского законодательства РФ[4], о чём свидетельствует положение п. «о». Но чуть дальше в этом же пункте отдельно фиксируется позиция о «правовом регулировании интеллектуальной собственности». Если бы правовое регулирование интеллектуальной собственности не входило в систему гражданского законодательства РФ, тогда такое персональное выделение подинститута «интеллектуальная собственность» было бы понятным. Но когда в рамках единого Гражданского кодекса РФ «интеллектуальная собственность» урегулирована как правовое явление, это персональное выделение вызывает глубокую озабоченность относительно единства гражданского законодательства.

В ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации пп. «в» п. 1 фиксируется: «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами», а чуть ниже в пп. «г» п. 1 закрепляется вопрос о «разграничении государственной собственности». Все те правовые «болячки», которые выделялись в содержании текстов статей 35–36, нашли своё выражение в положениях указанных подпунктов «в» и «г». В одном случае речь идёт о вопросе владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами… в другом – о вопросе разграничения государственной собственности. То есть правовая неопределённость положений ст. ст. 35–36, по существу, перекочевала в положения пп. «в» и «г» ст. 72.

Понятно, что любое имущество, а тем более земля, недра, водные и другие природные ресурсы, имеет определённую точку координат на конкретной территории, на которой проживают граждане РФ, сначала в параметрах местного самоуправления, затем – субъекта Российской Федерации и, наконец, Российской Федерации в целом (см. [21–25]). Точно так же бюрократическая номенклатура в зависимости от территориального расположения подразделяется на муниципальную, субфедеральную и федеральную, а, как известно, «земля, недра, водные и другие природные ресурсы» имеют конкретную точку координат и конкретное территориальное расположение.

В отличие от этого территориального признака формирования муниципальной, субфедеральной и федеральной бюрократии, вертикаль её номенклатуры формируется по иному признаку – не «снизу вверх», а «сверху вниз». Поэтому правовой статус номенклатуры государственной бюрократии федерального уровня всегда будет обладать высшей юридической прерогативой по отношению к соответствующим подразделениям субфедеральной и муниципальной бюрократии. По отношению к муниципальной бюрократии здесь речь идёт не о прямом администрировании её деятельности, которое недопустимо в соответствии со ст. 12 Конституции РФ, а об иерархии законодательства, в которой каждый уровень бюрократической номенклатуры имеет свой правовой ресурс регулирования.

Российская Федерация – одна из самых богатейших стран в мире по земельным и природным ресурсам. Понятно стремление каждого из подразделений номенклатурной бюрократии: федеральной, субфедеральной и муниципальной – преумножить своё влияние на распределение этих богатств. В результате номенклатура федеральной бюрократии под политическим давлением со стороны субфедеральной и муниципальной, пытающихся хоть в какой-то мере защитить свой правовой ресурс в распределении земельных и природных богатств, была вынуждена сделать некую политико-правовую уступку в виде п. 1 ст. 9 Конституции РФ, где было закреплено положение: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Это позволяло субфедеральной и муниципальной номенклатурной бюрократии хоть каким-то образом влиять на распределение земельных и природных богатств, отстаивая и защищая как бы интересы соответствующей территории (см. также Федеративный договор от 31 марта 1992 г.).

Сделав эту политико-правовую уступку, номенклатура федеральной бюрократии усилила свой политический ресурс за счёт введения в текст Конституции РФ формулы «владение, пользование, распоряжение» имуществом, землёй и иными природными ресурсами, уйдя от фиксации конкретной фор-

[4] «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Раздел II. «Право собственности и другие вещные права».

ISSN 2542-1514 (Print)

мулы понятия «собственность». В чём смысл этой юридической комбинации?

Во-первых, и это бесспорно, право собственности – неотъемлемый институт гражданского законодательства и предмет исключительного ведения РФ.

Во-вторых, если бы номенклатура федеральной бюрократии конкретно зафиксировала это право без введения положения п. 1 ст. 9 и закрепления формулы «владение, пользование, распоряжение», мне представляется, что итоги всенародного референдума 12 декабря 1993 г. могли быть иными.

В-третьих, введение формулы «владение, пользование, распоряжение» являлось политическим компромиссом. С одной стороны, он обеспечивал поддержку номенклатуре федеральной бюрократии со стороны субфедеральной и муниципальной, с другой – давал номенклатуре субфедеральной и муниципальной бюрократии определённую надежду, исходя из положения п. 1 ст. 9 Конституции РФ, хоть каким-то образом ограничить правовой ресурс номенклатуры федеральной бюрократии.

Представьте себе пп. «в» п. 1 ст. 72 Конституции РФ в следующей редакции: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся… в) вопросы собственности на землю, недра, водные и другие природные ресурсы». При закреплении данной формулы, очевидно, невозможен политический компромисс, так как он впрямую противоречит положению, где право собственности есть неотъемлемый институт гражданского законодательства, находящегося в ведении РФ. Закрепление же формулы «владение, пользование, распоряжение» позволяло номенклатуре федеральной бюрократии, как бы делая политико-правовую уступку субфедеральной и муниципальной, иметь беспроигрышный вариант на свой стратегический приоритет в силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Каждый играл в свою игру, понимая, каким будет, возможно, окончательный итог, надеясь при этом получить своё соответствующее удовлетворение в этом процессе перманентной «купли», «продажи» и «перепродажи» своих целей и интересов.

Политическая природа пп. «в» п. 1 ст. 72 Конституции РФ о введении формулы «владение, пользование, распоряжение», позволяющей как бы уйти от прямого противоречия с п. «о» ст. 71 Конституции РФ, подтверждается в определённом смысле положением пп. «г» п. 1 данной статьи: «разграничение государственной собственности». Здесь уже авторы проекта Конституции РФ не сочли нужным использовать формулу «владение, пользование, распоряжение», придя к тривиальному использованию понятия «собственность».

Что такое разграничение государственной собственности, когда в самом тексте Конституции РФ есть лишь термины «государственная собственность» (ст. ст. 8–9), «федеральная государственная собственность» (п. «д» ст. 71)? В то же время в тексте Конституции РФ отсутствует термин «государственная собственность субъекта Российской Федерации». О каком разграничении государственной собственности идёт речь? Ведь разграничить государственную собственность можно лишь между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации. Но субъект Российской Федерации не конституирован в качестве собственника. Тогда о каком разграничении государственной собственности может идти речь?

По факту это будет наделение Российской Федерацией соответствующего субъекта Российской Федерации определённой частью имущества, земли, иного природного ресурса, являющихся федеральной государственной собственностью, но отнюдь не разграничение государственной собственности. В этом механизме наделения государственной собственностью субъекта Российской Федерации заключается особенность нашего государственного устройства в форме унитарной как бы федерации.

Реальная федерация организуется «снизу вверх» при первоначальной юридической фиксации своей собственности как собственности субъектов федерации. В нашем случае каждый из субъектов РФ уже после подписания Федеративного договора от 31 марта 1992 г. наделялся соответствующей частью государственной собственности. Подобный процесс наделения государственной собственностью субъектов РФ изначально определил генерацию нашего государства как унитарного, дальнейшая жизнедеятельность которого может получить, а может и не получить организационные контуры реального существования федеративного устройства.

Всё будет зависеть от формирования определённой конфигурации существования способов организации собственности в параметрах нашей государственности. Если общий (коллективный) способ организации собственности в своих формах, и прежде всего государственной, приобретёт значение основного системообразующего, то практическая реальность унитарной формы государственного устройства нам будет обеспечена в ближайшей социальной перспективе.

ISSN 2658-4050 (Online)

4.3. Закрепление вопросов собственности в иных главах Конституции РФ

Формальное замечание по статье 114 Конституции РФ касательно несоответствия терминов «федеральная собственность» и «федеральная государственная собственность» (п. «д» ст. 71) я уже высказал. Перейдём к рассмотрению содержания ст. ст. 130 и 132 Конституции РФ, закрепляющих основы существования местного самоуправления в Российской Федерации в части регулирования муниципальной собственности.

Пункт 1 ст. 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Вновь мы сталкиваемся с комбинированной формулой «владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью». Территория муниципального образования или территория местного самоуправления – это пересечение многочисленных интересов различных подразделений номенклатурной бюрократии: федеральной, субфедеральной и непосредственно муниципальной. На этой территории могут быть расположены имущество, земля, недра, водные и иные природные ресурсы.

Я уже отмечал: когда на территории возникает сложная архитектура интересов федеральной, субфедеральной, муниципальной номенклатурной бюрократии, тогда в тексте Конституции РФ, как правило, используется расширенное понимание собственности в виде «владения, пользования, распоряжения», которое позволяет формировать широкое понятийное пространство, где можно искать и находить значительное многообразие политических компромиссов с точки зрения номенклатуры федеральной бюрократии для обеспечения целевого приоритета федеральной государственной собственности. В конечном итоге эти политико-правовые манипуляции федеральной номенклатурной бюрократии раз за разом оставляют муниципальные образования и субъекты Российской Федерации у «вечно разбитого корыта», забирая с их территорий большую часть от произведённого прибавочного продукта.

Хочу обратить внимание ещё на один нюанс. Пункт 1 ст. 132 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи». Для меня особый интерес вызывает словосочетание «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью».

Во-первых, кто является собственником муниципальной собственности: муниципальные образования или орган местного самоуправления? Во-вторых, если муниципальное образование является собственником, то только оно может уполномочить орган местного самоуправления на управление этой собственностью. В-третьих, если орган местного самоуправления есть собственник муниципальной собственности, то кто тогда может его уполномочивать на самостоятельное управление ею? В общем, как говорится, небрежности и неточности в тексте нашей Конституции нашли своё отражение.

5. Заключение

При завершении исследования текста статей Конституции РФ, регулирующих отношения собственности, можно утверждать, что она не содержит понятия о том, что любая собственность священна и неприкосновенна, а уж тем более – частная. Случайно ли это? На мой взгляд, нет. Пришедшая на смену социалистической партийно-государственной номенклатуре номенклатура нового типа – государственно-бюрократическая, сконструировав в Конституции РФ чрезвычайно мощный по своим полномочиям институт президентской власти, понимала, что существование частного способа организации собственности – это объективная социальная необходимость. Но она понимала и другое – что успешное развитие частного способа организации собственности с его производством и воспроизводством социальной конкуренции поставит под угрозу сам принцип существования бюрократической номенклатуры в редакции Конституции РФ 1993 г. (см. [26–31]). Нужен был тот вариант существования частного способа организации собственности, при котором номенклатурная бюрократия имела бы в своих руках все политико-правовые рычаги управления данным процессом, делая его регулируемым и допустимым.

Существованию частного способа организации собственности заведомо определялся параметр его допустимого функционирования, при котором государственно-бюрократическая номенклатура не испытывала бы никаких принципиальных проблем в осуществлении своего социального всемогущества. Она стремилась сделать управляемым потенциал

ISSN 2542-1514 (Print)

производства и воспроизводства социальной конкуренции, генерируемой частным способом организации собственности.

25 декабря 1993 г. вступила в законную силу Конституция РФ. За день до этого, 24 декабря 1993 г., был принят Указ Президента РФ № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»[5]. Стратегический вопрос будущего существования страны решался «второпях» Президентом Российской Федерации, не имевшим для этого достаточных правовых оснований, а главное – уже при официально принятом тексте Конституции РФ на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г., где институт приватизации государственных и муниципальных предприятий не был предусмотрен.

Дальше – больше. 22 июля 1994 г. Президент РФ принимает Указ № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»[6].

Начнём с того, что в соответствии с п. 1 ст. 15 Конституции РФ: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». В п.п. 1–2 ст. 76 Конституции РФ также закреплено: «1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. 2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Наконец, положение п. 3 ст. 90 Конституции РФ: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Смотрим п. «д» ст. 71 Конституции РФ: «В ведении Российской Федерации находятся… федеральная государственная собственность и управление ею…» В пп. «в» и «г» п. 1 ст. 72 Конституции РФ: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся… в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; г) разграничение государственной собственности…» И в соответствии с пп. «г» и «е» п. 1 ст. 114: «Правительство Российской Федерации… г) осуществляет управление федеральной собственностью… е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью…»

Что мы видим, исходя из вышеприведённых конституционных положений, имеющих высшую юридическую силу и прямое действие?

Во-первых, в соответствии с п. 1 ст. 76 Конституции РФ и п. «д» ст. 71 Конституции РФ Указ Президента РФ не предусмотрен в качестве непосредственного акта нормативной правовой реализации по данному предмету ведения. Во-вторых, в соответствии с положениями п. 2 ст. 76 Конституции РФ и пп. «в» и «г» п. 1 ст. 72 Конституции РФ Указ Президента РФ не предусмотрен в качестве непосредственного акта нормативной правовой реализации по данному предмету ведения. В-третьих, в соответствии с положениями пп. «г», «е» п. 1 ст. 114 Конституции РФ Указ Президента РФ также не предусмотрен в качестве непосредственного акта нормативной правовой реализации по данному полномочию Правительства РФ. В-четвёртых, в соответствии с положениями п. 1 ст. 130 и п. 1 ст. 132 Конституции РФ муниципальная собственность не является предметом правового регулирования Президента РФ.

Из приведённых конституционных положений видно, что Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» не соответствует требованиям положений п. 1 ст. 15, пп. 1–2 ст. 76, п. «д» ст. 71, пп. «в», «г» п. 1 ст. 72, пп. «г», «е» п. 1 ст. 114 Конституции РФ… Более того, в п. 6 данного Указа изощрённость действия номенклатуры федеральной бюрократии привела к псевдооформлению нового механизма правового регулирования: «Настоя-

[5] 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.

[6] Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

ISSN 2658-4050 (Online)

щий Указ вступает в силу с момента его опубликования *и действует до принятия федерального закона "Об утверждении Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года"*» (курсив наш. – *А. Б.*).

Эта конституционно необусловленная формула как бы легализовала тот факт, что соответствующий федеральный закон будет принят лишь 21 декабря 2001 г. (Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Таким образом, собственность как основная системообразующая цель существования Российского государства в значительной степени была узурпирована номенклатурной бюрократией, превращавшей её как бы в предмет исключительного ведения своего узкокорпоративного сообщества, которым требования положений Конституции РФ по данному вопросу открыто и цинично игнорировались в угоду своему частному групповому интересу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. Точка отсчёта – народ / С. Авакьян // PRO суверенную демократию : сб. / сост. Л.В. Поляков. – М. : Европа, 2007. – С. 333–347.

2. Аджемоглу Д. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Д. Аджемоглу, Д. А. Робинсон. – М. : АСТ, 2016. – 693 с.

3. Алексеева И.Ю. Какой посткапитализм нужен России? / И.Ю. Алексеева, А.П. Алексеев // Вопросы философии. – 2014. – № 10. – С. 14–24.

4. Бжезинский З. Великая шахматная доска / З. Бжезинский. – М. : Международные отношения, 1999. – 254 с.

5. Бжезинский З. Стратегический взгляд: Америка и глобальный кризис / З. Бжезинский. – М. : АСТ, 2015. – 288 с.

6. Киссинджер Г. Мировой порядок / Г. Киссинджер. – М. : АСТ, 2015. – 511 с.

7. Бабурин С.Н. Интеграционный конституционализм : монография / С.Н. Бабурин. – М. : ИНФРА-М, 2020. – 264 с.

8. Бутаков А.В. К исследованию новейшей истории российской государственности: Транзит / А.В. Бутаков. – Омск : ГП «Омская областная типография», 2016. – 416 с.

9. Бутаков А.В. К исследованию новейшей истории российской государственности: Собственность и государство. Всеобщее и единичное / А. В. Бутаков. – Омск : ГП «Омская областная типография», 2018. – 416 с.

10. Костюков А.Н. О правоприменении в современной России / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 159–172.

11. Аврутин Ю.Е. О методологии конституционно-правового исследования экономики / Ю.Е. Аврутин // Правоведение. – 2008. – № 1. – С.71–85.

12. Пастухов В.Б. У конституционной черты… Вызовы и ответы российского конституционализма / В. Б. Пастухов // Полис. – 2013. – № 1. – С. 7–31.

13. Кондрашев А.А. Конституция России: дефекты принятия и содержания. Преобразование, поправки или пересмотр? / А.А. Кондрашев // Государство и право. – 2016. – № 2. – С. 32–41.

14. Панаева В.В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации / В.В. Панаев // Государство и право. – 2013. – № 2. – С. 14–25.

15. Писарев А.Н. От коллективистской к либеральной демократии – переходное состояние Российского государства и общества: конституционно-правовые аспекты / А.Н. Писарев // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 88–91.

16. Рубаник В.Е. О своеобразии и уникальности русской традиции права собственности / В.Е. Рубаник // История государства и права. – 2009. – № 12. – С. 19–22.

17. Алейников Б.Н. Социальное государство и собственность / Б.Н. Алейников // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 5–13.

18. Ковалев А.М. Проблемы частной собственности, эксплуатации и отчуждения труда в обществе и их будущее / А.М. Ковалёв // Социально-гуманитарные знания. – 2006. – № 5. – С. 3–20.

19. Грудцына Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество в России / Л.Ю. Грудцына // Государство и право. – 2008. – № 11. – С. 33–40.

20. Чичерин Б.Н. Собственность и государство / Б.Н. Чичерин. – СПб. : Изд-во РХГА, 2005. – 822, [1] с.

21. Александер Дж. Власть, политика и гражданская сфера / Дж. Александер // Социс. – 2009. – № 10. – С. 3–17.

22. Бадовский Д. Вертикаль власти времён упадка стабильности / Д. Бадовский // PRO суверенную демократию : сб. / сост. Л. В. Поляков. – М. : Европа, 2007. – С. 517–525.

23. Бирюков Н.И. Генезис государственности в постсоветской России / Н.И. Бирюков // История государства и права. – 2006. – № 5. – С. 11–12.

24. Василенко А.В. Современное Российское государство (начало XXI в.): контуры идеологии / А.В. Василенко // Государство и право. – 2009. – № 6. – С. 12–19.

25. Иойрыш А.И. Оправданно ли создание госкорпораций как инструмента для активизации промышленной политики России? / А.И. Иойрыш, В.Г. Терентьев // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 47–53.

26. Кива А.В. Россия: путь к катастрофе или модернизации? / А.В. Кива // Социс. – 2010. – № 11. – С. 133–143.

27. Коэн С. «Вопрос вопросов»: почему не стало Советского Союза? / С. Коэн. – М. : АИРО-XXI ; СПб : Дмитрий Буланин, 2007. – 200 с.

28. Кревельд М.В. Расцвет и упадок государства / М.В. Кревельд; пер. с англ. под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. – М. : ИРИСЭН, 2006. – 542, [1] с.

29. Ли Куан Ю. Сингапурская история: Из «третьего» мира в «первый» / Ю Ли Куан. – М. : Альпина Паблишер, 2011. – 656 с.

30. Мамут Л.С. Самоидентификация государства / Л.С. Мамут // Государство и право. – 2012. – № 7. – С. 92–95.

31. Мамут Л.С. Современная российская государственность и культура демократии / Л.С. Мамут // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 5–14.

REFERENCES

1. Avak'yan S. *The Starting Point is the Nation,* in: Polyakov L. V. (comp.) *PRO suverennuyu demokratiyu*. Moscow, Europa Publ., 2007. P. 333–247. (In Russ.).

2. Adzhemoglu D., Robinson. D. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Moscow, AST Publ., 2016. 693 p. (In Russ.).

3. Alekseeva I.Yu., Alekseev A.P. What kind of post-capitalism does Russia need? *Voprosy filosofii,* 2014, no. 10, pp. 14–24. (In Russ.).

4. Brzezinsky Z. *«The Grand Chessboard».* Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1999. 254 p. (In Russ.).

5. Brzezinsky Z. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power.* Moscow, AST Publ., 2015. 288 p. (In Russ.).

6. Kissinger H. *World Order.* Moscow, AST Publ., 2015. 511 p. (In Russ.).

7. Baburin S.N. *Integrational constitutionalism.* Moscow, INFRA-M Publ., 2020. 264 p. (In Russ.).

8. Butakov A.V. *Exploring the latest history of Russian statehood: Transit*. Omsk, Omskaya oblastnaya tipografiya, 2016. 416 p. (In Russ.).

9. Butakov A.V. *Exploring the latest history of Russian statehood: Property and the state. The universal and the individual*. Omsk, Omskaya oblastnaya tipografiya, 2018. 416 p. (In Russ.).

10. Kostyukov A.N. About law enforcement in modern Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review,* 2017, vol. 1, no. 1, pp. 159–172. (In Russ.).

11. Avrutin Yu.E. On the methodology of constitutional and legal research of economics. *Pravovedenie,* 2008, no. 1, pp. 71–85. (In Russ.).

12. Pastuhov V.B. At the constitutional line... Challenges and responses of Russian constitutionalism. *Polis*, 2013, no. 1, pp. 7–31. (In Russ.).

13. Kondrashev A.A. Russian Constitution: defects of adoption and content. Reformation, amendments or revision? *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2016, no. 2, pp. 32–41. (In Russ.).

14. Panaeva V.V. Criteria for restricting human and civil rights in the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2013, no. 2, pp. 14–25. (In Russ.).

15. Pisarev A.N. From the collectivist liberal democracy the transitional state of the Russian state and society: constitutional-legal aspects. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2016, no. 12, pp. 88–91. (In Russ.).

16. Rubanik V.E. On the originality and uniqueness of the Russian tradition of property rights. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law,* 2009, no. 12, pp. 19–22. (In Russ.).

17. Aleynikov B.N. Social state and property. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2008, no. 1, pp. 5–13. (In Russ.).

18. Kovalev A.M. Problems of private property, exploitation and alienation of labor in society and their future. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya,* 2006, no. 5, pp. 3–20. (In Russ.).

19. Grudtsyna L.Yu. Private property and civil society in Russia. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2008, no. 11, pp. 33–40. (In Russ.).

20. Chicherin B.N. *Property and state*. Saint-Petersburg, RHGA Publ., 2005. 822, [1] p. (In Russ.).

21. Alexander J. Power, politics and the civil sphere. *Sotsiologicheskie issledovaniya,* 2009, no. 10, pp. 3–17. (In Russ.).

22. Badovskiy D. *The vertical of power during the decline of stability,* in: Polyakov L. V. (comp.) *PRO suverennuyu demokratiyu*. Moscow, Europa Publ., 2007. P. 517–525. (In Russ.).

23. Biryukov N.I. The genesis of statehood in post-Soviet Russia. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law,* 2006, no. 5, pp. 11–12. (In Russ.).

24. Vasilenko A.V. The modern Russian state (early XXI century): the circuits of ideology. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2009, no. 6, pp. 12–19. (In Russ.).

25. Ioyrysh A.I., Terent'ev V.G. Is the creation of state corporations justified as a tool for enhancing Russia's industrial policy? *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2009, no. 7, pp. 47–53. (In Russ.).

26. Kiva A.V. Russia: The Road to Disaster or to Modernization? *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2010, no. 11, pp. 133–143. (In Russ.).

27. Cohen S. *Question of questions: Why did the Soviet Union end?* Moscow, AIRO-XXI Publ.; Saint-Petersburg, Dmitriy Bulanin Publ., 2007. 200 p. (In Russ.).

28. Krevel'd M.V. *The rise and decline of the state.* Moscow, IRISJEN Publ., 2006. 542, [1] p. (In Russ.).

29. Lee Kuan Yew. *From the Third World to the First. The Singapore Story. 1965–2000.* Moscow, Al'pina Publisher, 2011. 656 p. (In Russ.).

30. Mamut L.S. Self-identification of the state. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2012, no. 7, pp. 92–95. (In Russ.).

31. Mamut L.S. Modern Russian statehood and culture of democracy. *Gosudarstvo i pravo = State and Law,* 2009, no. 1, pp. 5–14. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бутаков Александр Владимирович – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: anvikulowa@yandex.kz
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: anvikulowa@yandex.kz
RSCI SPIN-code: 9843-0789; AuthorID: 683256

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бутаков А.В. Россия: собственность и государство. Из истории постсоветского правоприменения (Часть II) / А.В. Бутаков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 5–15. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).5-15.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Butakov A.V. Russia: property and state. The history of post-Soviet law enforcement (Part II). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 5–15. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).5-15. (In Russ.).

УДК 340.15
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).16-31

CC BY 4.0

ЧИНШЕВОЕ ПРАВО В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КОНЦА XV – НАЧАЛА XX в.*

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

Информация о статье
Дата поступления –
11 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Чиншевое право, землепользование, наследственное владение, Литовский Статут, Магдебургское право, местный правовой обычай, история права

Цель статьи состоит в установлении обстоятельств появления традиции чиншевого землепользования в отдельных регионах российского государства, описании процессов имплементации чинша в систему права и анализе влияния института на государствообразующие процессы в России. Установлено, что институт чинша (*лат.* census, *нем.* zins, *пол.* czynsz) сформировался на основе рецепции римского и византийского права в феодальном праве ряда европейских государств. В польско-литовские земли чинш приходит как элемент немецкого права. Дано описание социально-политических процессов на территориях, присоединенных Россией от Речи Посполитой, где чиншевое право было сохранено в середине XVII – первой половине XIX в. в качестве местного гражданского права в рамках системы Литовского Статута, после отмены которого чинш сохранился в качестве регионального правового обычая. Проведен анализ законодательной и правоприменительной практики по вопросу чиншевого земельного держания на окраинах российского государства. Отмечена неэффективность государственной политики по искоренению чинша. Сделан вывод о том, что Российское государство, сохранив на западных землях, присоединенных от Литвы и Польши, прежнюю систему гражданского права (Литовского Статута), создало основу для формирования у части населения иной системы правосознания, тем самым закрепив дихотомию Империи и Западных губерний.

THE RIGHT OF EMPHYTEUSIS IN THE HISTORY OF THE RUSSIAN STATE (THE LATE 15th – EARLY 20th CENTURY)**

Andrey A. Sapunkov, Nikita A. Sapunkov
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2020 September 11
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Emphyteusis, land use, hereditary ownership, Lithuanian Statute, Magdeburg law, local legal custom, history of law

The subject. The law of emphyteusis was studied in the Russian Empire in the middle of 19th – beginning of 20th century due to practical significance. The interest in this subject began to revive at the beginning of the 21st century, the first few publications appeared, but they were mostly replicas of Imperial period studies. The law of emphyteusis in Russia before the middle of the 19th century is not researched sufficiently.
The purpose of the study is to confirm or disprove hypothesis that the law of emphyteusis was initially implemented in the system of Russian law as a legislative institution, but since the middle of the 19th century it has acquired the status of a local legal custom. The Russian state, having preserved the former system of civil law (the Lithuanian Statute) in the Western lands annexed from Lithuania and Poland, created the basis for the formation of a different system of legal awareness among a part of the population, thereby consolidating the dichotomy of the Empire and the Western provinces. Since the issue of land ownership is a key issue for feudal society, the law of emphyteusis is the most striking example of the split in the unity of the legal system of the Russian state.

* Статья (с соавторством магистранта) выдвинута Омским государственным университетом им. Ф.М. Достоевского на конкурс соискания медали РАН среди студенческих работ. Авторство: Сапунков А.А. (разделы – 1, 8); Сапунков Н.А. (разделы – 2–7).

** The article (that is co-authored by a master's student) was nominated for the Medal of the Russian Academy of Sciences for the best student's research paper by the Dostoevsky Omsk State University. Authorship: Andrey A. Sapunkov (sections -1, 8); Nikita A. Sapunkov (sections - 2-7).

ISSN 2658-4050 (Online)

The methodology. The study is based on a combination of formal-legal and historical-legal methods: the methods of historicism, synchronous and diachronic comparison allow us to get an idea of the socio-political conditions in which the law of emphyteusis was formed and functioned.
The main results, scope of application. The institute of emphyteusis (Latin – census, German – zins, Polish – czynsz) was formed on the basis of the reception of Roman and Byzantine law in the feudal law of a number of European States. Emphyteusis comes to the Polish-Lithuanian lands as an element of German law. The article describes the socio-political processes in the territories annexed by Russia from the Polish-Lithuanian Commonwealth, where the right of emphyteusis was preserved in the middle of 17th - first half of the 19th century as a local civil law under the Lithuanian Statute system. After the abolition of the Statute of Lithuania (1840) an emphyteusis preserved as a regional legal custom. The analysis of legislation and law enforcement practice on the issue of emphyteusis on the borderlands of the Russian state is carried out. The ineffectiveness of the state policy on the elimination of emphyteusis is noted.
Conclusions. The revealed specifics of the development of emphyteusis in the Russian Empire are extremely poorly studied, although they indicate far-reaching consequences in the system of forming the legal consciousness of Russian, Ukrainian, Belarusian, Jewish (Ashkenazi) and other peoples.

1. Введение

Тема чиншевого права относится к разряду малоизученных и не популяризированных современной юридической наукой. В то же время сам факт того, что вопрос вызывал живой интерес авторов-юристов периода Российской империи XIX – начала XX в., указывает на значимость вопроса для современников явления. Тема исследования имеет очень глубокие корни. Чиншевое право оказывало непосредственное влияние на формирование и развитие российского государства на протяжении более 400 лет, из которых систематическому исследованию подвергалась только история последнего столетия. Кроме того, даже эти исследовательские достижения в большей степени относятся к XIX в., чем к современности. Научный интерес к теме, полностью утраченный в XX в., только начинает возрождаться в XXI в.

Настоящее исследование является насущно необходимым, поскольку чиншевое право не только пережиток прошлого, но и непосредственно связанное с современностью явление. История чинша в России позволяет понять, как процессы гражданско-правового регулирования взаимодействуют с формированием этносов, влияют на правопонимание населения огромных территорий, культуру народов в целом и глубинные особенности межнациональной комплементарности.

История чиншевого права указывает на неуспешный характер национальной политики Российской империи в отношении населения Западных губерний: поляков, малороссов, белорусов, евреев-ашкенази. Опыт советской власти показывает, что и она не решила, а только усугубила проблему. Учиться на собственных ошибках, делать адекватные выводы из просчетов государственно-правового строительства – неотъемлемый элемент выработки стратегии будущего развития. Важно понимание: чиншевое право – это не казус, стечение обстоятельств или незначительная, уже утраченная, специфика. Речь идет о конкретном ярко выраженном признаке, указывающем на системный слом в представлениях об этно-правовых предпочтениях целой группы соседствующих народов.

2. Методология исследования

Настоящее исследование построено на сочетании историко-правовых методов: методы историзма, синхронного и диахронного сравнения позволяют составить представление о социально-политических условиях, в которых сформировался и функционировал правовой институт. Метод диахронного сравнения применяется по отношению к различным правовым системам (польско-литовской, российской и т. д.), по отношению к структуре права (централизованное законодательство и региональный обычай) и по отношению к праву различных эпох (римский эмфитевзис, средневековый европейский чинш и чинш на окраинах русского государства не смотря на внешнее сходство выполняют различные социальные функции). Формально-юридический метод документальных свидетельств из законодательства различных эпох от Литовских правовых актов XVI в. до законодательства империи XIX в. и законопроектов начала XX в.

ISSN 2542-1514 (Print)

3. Степень научной разработанности проблемы

В XIX в. вопрос чиншевого права представлял практическую значимость для судебной системы Российской империи, значительное количество судебных споров о чиншевом владении рассматривалось в высшем судебном органе – Сенате. Нормы чиншевого права кардинально отличались от общеимперского законодательства и традиций поземельных отношений. Начиная с 70-х гг. XIX в. проявляется научный интерес к проблематике, регулярно издаются исследования ученных-правоведов.

Представленная авторами подборка является первым опытом сбора достаточно полной историографии работ о чиншевом праве периода Российской империи. Труды дореволюционных авторов разделены не по различным теоретико-методологическим подходом, а приведены в хронологическом порядке с целью продемонстрировать последовательность и преемственность процесса изучения института чинша. В ряде случаев к чиншевому праву обращено не исследование в целом, а только его часть. Необходимо упомянуть труды: Д.И. Пихно 1877 [1], И.П. Новицкого 1883 [2], Я.В. Абрамова 1883 [3], В.А. Незабитовского 1884 [4, с. 289–368], Л.В. Гантовер 1884 [5], С. Дымбовского 1884 [6], В.Д. Спасович 1885 [7], А.М. Рембовского 1886 [8], В.Ф. Левитского 1886 [9], М.В. Шимановского 1886 [10], А.А. Квачевского 1887 [11], Б.А. Фридмана 1890 [12], А.Л. Боровиковского 1891 [13], К.Г. Абрамовича 1895 [14, с. 227–230] и 1902 [15, с. 287–291], К.П. Победоносцева 1896 [16, с. 492–513], Н.М. Рейнке 1900 [17], Г.Ф. Шершеневича 1902 [18, с. 438–448] и 1911 [19, с. 379–382], Л.А Кассо 1906 [20, с. 224–231], П.А. Ананьевой 1908 [21], Б. Ландау 1908 [22], А.М. Гуляева 1912 [23, с. 246–250], А. Андриевского 1912 [24], А.Н. Бутовского 1912 [25], В.И. Синайского 1914 [26, с. 273–275]. В данных работах преобладает практико-ориентированный подход к изучению чинша, в котором видят крайне специфический институт, характерный для западных губерний и требующий адаптации к общеимперской системе законодательства. Отмечая поразительную «живучесть» чинша и приверженность части населения данным формам землевладения, абсолютно не характерным для центральных губерний, авторы тем не менее не делают далекоидущих выводов о фиксируемом ими расколе правого поля и глубине противоречий, на которые указывает нарушение единства гражданско-правого регулирования.

В настоящее время тема чиншевого права – глубоко забытая проблематика, упоминания о которой отсутствуют в учебниках, неизвестная широкому кругу студентов и юристов-практиков, даже специалисты по истории права далеко не все знают о существовании данного института. В 90-е гг. XX в. краткая характеристика чиншевого права дается в журнальных публикациях А.В. Копылова 1992 [27, с. 83–84], 1993 [28, с. 147–149], автор высказывает мнение, что чиншевое право в России появилось не ранее XVIII в. Далее немногочисленные статьи появляются уже в XXI в., их авторы: М.Н. Бондарь 2009 [29], А.П. Анисимов 2010 [30], П.А. Бышков 2010 [31, с. 15–16], Л.В. Щенникова 2010 [32], А.В. Рыжик 2011 [33], Н.В. и С.В. Остроумовы 2014 [34], А.Р. Пашина 2014 [35, с. 100–101], М.А. Сороколетова 2015 [36], О.Е. Финогентова 2017 [37], Н.В. Корнилов 2020 [38]. Работы носят преимущественно описательный характер и обращены к периоду после 1840 г., когда действие Литовского статута в качестве источника права на территориях Российской империи было прекращено. Две публикации Е.В. Даниловой (обе 2007) [39; 40] хотя и содержат в названиях отсылку к XVIII веку, опираются исключительно на более позднее законодательство XIX в. По сути вопрос об осмыслении роли чиншевого права не сформирован, современные исследования это лишь реплики, повторяющие тематику и воззрения авторов периода Российской империи. Вопрос о появлении и развитии чинша на территории России до середины XIX века по-прежнему крайне малоисследован.

Монографических работ о чиншевом праве нет, изредка институту посвящают небольшую часть труда в рамках работы более широкой тематики, например, в посмертной публикации трудов известного советского ученого А.В. Венедиктова (1887–1959) в 2004 [41, с. 229–236], в монографиях: А.В. Копылова 2000 [42, с. 98–113] и А.Б. Бабаева 2007 [43, с. 76–77]. Аналогично в диссертационных исследованиях чиншевому праву посвятили отдельные параграфы: А.В. Копылов 1998 [44, с. 159–183], В.А. Летяев 2001 [45, с. 176–194], М.Н. Бондарь 2010 [46, с. 61–88]. Однако, также как в журнальных публикациях исследуется законодательство Российской империи после 1840 г. В целом, большинство авторов отмечает «живучесть» института чиншевого права, к искоренению которого либо к его адаптации правовой системой империи прилагались значительные и безуспешные усилия.

Отдельная группа журнальных публикаций авторов: Д.Г. Янченко 2011 [47], Е.И. Головач 2017 [48], А.Э. Котов 2018 [49], А.А. Иванов 2020 [50], – посвящена деятельности Государственной Думы в 1907–

ISSN 2658-4050 (Online)

1913 гг. в разработке законопроектов по чиншевому вопросу. Здесь авторы вынуждены признать – органы парламентской монархии показали полное отсутствие идей для решения концептуального вопроса именно в период обострения всевозможных националистических настроений. Прослеживается путь от громких заявлений о необходимости в кратчайшие сроки покончить с «пережитком феодальных отношений», до полной растерянности и в результате сохранением status quo с минимальным обновлением регламентации. Крах Российской империи – это одновременно и исчезновение чиншевого права, неприемлемого при советском государственном строе.

Интерес зарубежных авторов к проблематике незначителен и в основном ограничивается бывшим ареалом распространения чиншевого права: современные – Польша, Украина и Белоруссия. В период Российской империи в Варшаве на польском языке вышла работа А.М. Рембовского 1886 [51]. Из современных авторов отдельного упоминания требует монография французского историка Даниэля Бовуа 1993 [52], а также его работы на польском 1996 [53], украинском 1998 [54] и русском языках 2011 [55], где прямо не изучается чиншевое право, но содержащая ценный нарративный материал. Периоду проникновения чинша в земли Красной Руси посвящена работа польской исследовательницы из университета в г. Катовицы – Ж. Сперки «Господа из Зубры. Из истории русской знати силезского происхождения в XV веке», изданная в г. Львов [56]. Круг белорусских авторов достаточно широк. Необходимо отметить публикации профессора из г. Минска Д.М. Демичева 2008 [57; 58], статьи о еврейском чинше историков из г. Гродно: О.А. Соболевской 2011 [59, С. 33–39] и И.В. Соркиной 2008 [60]; работу о частновладельческом чинше автора из г. Минска – А.Б. Довнар 2017 [61]; публикацию о периоде начала XX века историка из г. Могилева - Е.И. Головач 2017 [62].

4. Понятие чиншевого права

Чиншевое право – крайне своеобразный институт землепользования, определяемый как вечнонаследственный наем земли. Авторами периода Российской империи отмечалось, что традиционно «в России среди русского населения не существовало такого института, но среди других народностей, входящих в состав империи… [выделялись] два: хизанство в Грузии и чиншевые отношения в губерниях, присоединенных от бывшего Польского Королевства»[1].

Будучи явлением чужеродным, тем не менее институт занял прочное место среди исключений из общей системы права, практиковавшихся для национальных окраин. Надежды правительства со временем провести русификацию и ввести единообразие в систему законодательства потерпели полный крах. Чинш был вынужденно инкорпорирован в правовую систему империи. Институт, внешне не находясь в прямом противоречии с государствообразующими процессами, стал, своего рода, индикатором, свидетельствующим о глубинных антитезах в правосознании различных групп населения. В Российской империи институт получил следующее определение: «Вечно-чиншевое право есть право неполной собственности; это – не договор аренды, а своеобразный договор, ограничивающий право собственности вотчинника на недвижимое имение, не будучи противен духу Российских законов, он подлежит исполнению и охране судом, пока не будет отменен по взаимному согласию сторон или в законодательном порядке»[2].

Различие между великороссами, малороссами и белорусами в рамках Российской империи пролегало не столько в сфере этнической или лингвистической, но предопределялось различными правовыми установками, что стало непреодолимым препятствием на пути их интеграции в единый народ. Понимание специфики данного процесса представляется крайне важным и для современной России, как многонациональной и многоукладной общности.

5. История возникновения института римского и византийского права

Расцвет древнеримского института эмфитевзиса связан с периодом поздней римской республики и далее империей, где появилась необходимость освоения больших объемов заброшенных, прежде всего государственных земель, на которые активно привлекаются держатели [63, с. 233]. Хотя, как отмечает А.В. Копылов «институт эмфитевтической аренды в римском праве имел весьма древнее происхождение и применялся еще в практике Египта и Карфагена … в Греции еще III в. до н.э.» [27, с. 81].

[1] Новодворский В.В. Землепользование // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1894. Т. 12 (23). С. 429.

[2] Законы гражданские (свод зак. т. X, ч. 1, изд. 1914 года): с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Кн. 2 / сост.: Тютрюмов. Репринт издания 1915 г. М., 2004. С. 433.

ISSN 2542-1514 (Print)

Почему-то из поля зрения исследователей чиншевого права как правило ускользает, тот факт, что ту же функцию в несколько иных условиях институт выполняет в Византийской империи. Византинист Г.Г. Литаврин связывает формирование правового института, непосредственного предшественника чинша, с деятельностью византийских императоров Льва VI Мудрого (он же Философ) и его брата соправителя Александра III из Македонской династии. «Царственные братья возводят это (в 909 г.) в закон и устанавливают платить… двойной телос [налог] при длительной аренде (эмфитевсисе)… одновременно был определен и срок, через который обреталось право прочного, наследственного, как мы понимаем, владения, т. е. 30-летний срок» [64, с. 67]. О развитии института свидетельствует «новелла [византийского императора] Романа 1 от 922 г., [где] под понятие «отчуждение» подводились не только продажа и дар, но и сдача в аренду (краткосрочная - мисфосис и долгосрочная – эмфитевсис)» [64, с. 17].

Средневековый институт чинша (романизированный вариант – цензивы) по своей сути отличен от предшественника, связанного с византийским государственным феодализмом. Цель чиншевых отношений – укрепление патронатных отношений владельца земли и чиншевика, крупный землевладелец (магнат) гарантирует чиншевику защиту от произвола государства и других магнатов. Таким способом, владельцы земельного надела вынужденно добровольно переходили из разряда собственников в наследственные арендаторы собственной земли.

6. Средневековое чиншевое право в Германии, Польше, Литве

В Европе правой статус чиншевика был сформирован в Книге 1 Земского права Саксонского зерцала, памятника германского права XIII века (ст. 54)[3], а впоследствии получил широкое распространение в различных вариантах европейского права. О проникновении чиншевых отношений в Польские земли свидетельствует статут Вислицкий 1347 г., изданный польским королем Казимиром III. В частности регламентировано, что общинник (кмет), получивший землю (осевший) в соответствии с немецким правом, не может покинуть надел даже продав права на него, он должен принять меры, обеспечивающие своевременную выплату пану, в частности произвести посадки[4]. О широком применении немецкого права «многими панами» и о вытеснении им права польского говорят также ст. ст. 63 и 68 Статута[5].

Чинш не только получил широкое распространение в Речи Посполитой, он стал орудием низведения православных князей и бояр «Литовской Руси» до сословия Земян – низшей политически неполноправной чиншевой шляхты. «Магнаты, нуждавшиеся в земледельцах для обработки своих громадных имений, охотно пользовались трудом бедной шляхты, а иногда и прямо прибегали к насилию, чтобы обратить ее в зависимый земледельческий класс»[6].

Чинш – это признак характерной для европейского феодализма майоратной системы наследования, в то время как характерный для русских земель сеньорат с тенденцией к минорату предлагал совершенно иную концепцию правосознания [65, с. 40–45]. Представление о системе можно получить из Литовских Писцовых книг XVI в. «Не желавшие нести тягловой службы могли платить за нее деньгами… в селе Оносковичах некоторые крестьяне платили чиншу до 80-ти грошей, и были свободны от подвод, сторожи и других повинностей. На голом чинше брали землю по преимуществу лица свободных сословий: духовенство, мещане и земяне; последние нередко пользовались королевской землей под условие отбывания земской воинской повинности… [например] в селе Селище… княжна Мария отдала предкам бояр Высоцких землю под условием отбывания конной военной службы…»[7]. В европейской традиции чинш не являлся «благородным держанием» земли и не был связан с дворянским званием. Литовская чиншевая шляхта [66, с. 332–333] от крестьян и евреев-чиншевиков[8] отличалась только тем, что чаще получала «голый чинш», не предусматривавший дополнительных повинностей.

В то же время польский исследователь Ж. Сперка признает, что в начале XV в. в шляхту активно привлекались немецкие переселенцы, которые получали в виде привилегии немецкое право, в

[3] Саксонское зерцало. Памятник, комментарии, исследования / отв. ред. В.М. Корецкий. М., 1985. С. 39.

[4] Акты, относящиеся к истории Западной России: в 5 т. Т. 1: 1340–1506. СПб., 1846. С. 19.

[5] Там же. С. 11.

[6] Новодворский В.В. Чиншевая шляхта // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1903. Т. 38а (76). С. 849.

[7] Писцовая книга Пинского и Клецкого княжеств, составленная Пинским старостою Станиславом Хвальчевским в 1552–1555 г. Вильна, 1884. С. 7–8.

[8] Вольтке Г.С. Чиншевики (евреи в России) // Еврейский энциклопедия Брокгауз-и Ефрон. СПб., 1913. Т. 15. Стб. 870–872.

том числе чинш, но исключительно для католиков, «что вписывается в дискриминационную по отношению к православному населению политику Владислава Ягайло» [56, с. 342].

Исследователь середины XIX в. И.П. Новицкий распространение чинша также считает достаточно ранним явлением: «С переходом налогового права [в XV–XVI вв. от государства] к землевладельцам, появляются названия грошовый плат [налог государству] и чинш… специальный оброк в пользу владельца» [67, с. 98]. Там же приводится анализ законодательства: «[Согласно] «Устава на волоки господаря его милости у во всем великом князстве Литовском», 1557 года… Земельные участки разделялись на служебные, осадные и тягловые… Служебные люди подразделялись на несколько разрядов, а именно: Путные бояре… исполняли подводную повинность, в случае особого требования на нее… или платили за землю чинш, как Осадники… (ст. 1) [аналогично: Бортники (ст. 2), Конюхи (ст. 3), Дворные слуги (ст. 5), все пользовались двумя волоками земли и не платили чинш в период воинского призыва], Стрельцы… по желанию могли брать еще и третью [волоку], с платежом осадцкого чинша (ст. 4)… Сельские войты… за службу получали одну волоку бесплатно, могли брать вторую в осадный чинш (ст. 7). Осадники… платя с волоки по 30 грошей чинша, [выполняли еще и натуральные повинности]… Тягловые крестьянин, которых было больше всего [у них] величина чинша зависела от качества доставшейся земли» [67, с. 107–110].

Примечательно, что в польско-литовских землях XV–XVI вв. формируется и новый тип еврейской общины основанной на чишне – штетл (местечко) [68], отличный от распространённых в Западной Европе гетто. В условиях, когда многие крупные города Речи Посполитой, в том числе: Гданьск, Варшава, Краков, Люблин, Киев – использовали право – Privilegium de non tolerandis Judaeis (с лат. – Привилегия о нетерпении евреев), последние вынужденно перемещались под защиту магнатов, создавая небольшие населенные пункты (местечки) в частновладельческих землях.

Говоря о крестьянском чинше в русских (ныне украинских) землях Речи Посполитой В.Б. Антоновича отмечает, что в нем также был важен элемент патроната со стороны владельца-магната: «Степень тяжести крестьянских повинностей… на Волыне… все разнообразные повинности, переведенные… на деньги 77,5 злотых; …В Киевском полесье… 54 польских злота, западная часть современной Подолии… 28 польских злотых. В самой Украине крестьяне и вовсе не платили землевладельцу… или вносили самые незначительные чинши… В зависимости от того, чем местность… более безопасна… тем повинность, возложенная на крестьян тяжелее…» [69, с. 61–62].

7. Чинш в истории российского государства.

7.1. Противостояние Московского и Польско-литовского государств в конце XV–XVI вв.

Веком ранее с изменением правовых устоев Золотой орды не согласились очень многие её подданные и после «Великой замятни» поток служилых татар привел к резкому усиления Литвы и Москвы. В середине XV в. начинает меняться правовой уклад Великого княжества Литовского и с этим оказываются далеко не все согласными. По данным приводимым белорусским ученным Д.М. Демичевым в середине XV в. в белорусских землях Литвы магнаты (паны) 29 фамилий сосредоточили в своих руках до 40% земельных владений [57, с. 12], при том, что к середине XVI в. к классу феодалов (шляхты) относилось 162 тыс. человек, или 9 % населения [58, с. 109]. Данная диспропорция могла сформироваться, только за счет массового распространения беднейшей чиншевой шляхты.

Предвестником конфликта между государствами Литвой и Россией стал конфликт церковный. С 1299 г. кафедра митрополита «Киевского и всея Руси» находилась во Владимире-на-Клязьме, с 1325 г. – в Москве. В 1439 г. митрополит Исидор Киевский, грек по происхождению, подписал Флорентийскую унию с католической церковью. В Москве унию не признали, а сам Исидор был арестован как еретик, но смог бежать. 1448 г. на Соборе русских епископов митрополитом был избран Фотий, de facto была установлена автокефалия поместной церкви. В 1458 г. в Риме (Константинополь пал в 1453 г.) Исидор с нарушением канона передал сан Григорию Болгарину. Таким образом одновременно действовали два митрополита «всея Руси», надо отметить, что православные епископы Литвы приняли сторону пребывавшего в Москве митрополита Фотия[9]. Однако, с 1461 г. раскол митрополии «всея Руси» на Московскую и Киевскую стал окончательным. В период после монгольского нашествия по политическим мотивам периодически создавались Га-

[9] Памятники древнерусского канонического права: ч. 1 / ред. А.С. Павлов. 2-е изд. СПб., 1908. Стб. 525–537, 539–573, 575–585, 611–625, 627–679. № 62, 64–69, 71, 78–81, 83–90.

ISSN 2542-1514 (Print)

лицкая и Литовская митрополии, могло одновременно действовать даже три митрополичьи кафедры, но влияние данных процессов на церковные устои было незначительным. Период после смерти митрополита Фотия и до середины XVII в. в истории церкви однозначно рассматривается как раскол на две разные традиции [70, с. 59, 182].

Первые попытки перехода удельных православных князей из литовского подданства в московское Гедиминовичам удалось пресечь: в 1482 году князья Ольшанский и Олелькович, чьи владения располагались по реке Березине были казнены, а князь Федор Бельский бежал в Москву [71, стб. 1445–1446]. Надо отметить, что бежали не только к московским князьям. В 1492 г. король Казимир выдвигал претензии Пскову: «Многие наши люди с земли нашей Полоцкой и бояр наших многие люди збегли и зашли у вашу Псковскую землю, и вы их зася к нам не хочете выдати»[10].

Изменение политической конъюнктуры было незамедлительно использовано Великим княжеством Московским, где лозунг защиты православных князей и бояр Литвы активно использовался в череде русско- (московско-) литовских войн 1487–1537 гг., в ходе которых ряд удельных князей со своими дружинами и уделами перешли в московское подданство[11]. Вопрос о защите от притеснений православных князей был основным для направленных Иваном III в 1493 и 1500 гг. посольств в Литву во главе с «ближним человеком» Д.Д. Загряжским[12] [72, с. 31–32].

Тенденция на объединение в XV в. русских земель вокруг Москвы свидетельствует об успехе выбранной правовой политики, востребованной населением. В тоже время Люблинская уния (1569) окончательно закрепляет геополитическое поражение Литвы, которая выступает теперь в роли младшего неполноправного партнера Польши.

7.2. Вхождение в российскую правовою систему территорий с традицией чиншевого права середина XVII–XVIII вв.

Ситуация кардинально меняется после победы в русско-польской войне 1654–1667 гг., Россия получает территории с шляхетским землевладением. По Андрусовскому перемирию[13] Москва обязалась: отказаться от практики массового переселения (ст. 3), освободила от данной царю присяги оставшихся на польских землях: казаков (ст. 4), и шляхтичей (ст. 8). Бежавшая с русских земель шляхта по договору от 14 декабря 1667 г. (Посольскому) получала денежную компенсацию[14]. Свободный земельный фонд московским правительством использовался для раздачи новым владельцам из числа служилых людей, в законодательстве фиксируется новая форма землевладения – «Смоленские рейтарские дачи». Однако в Российском государстве оказалась значительная группа населения с отличным от основной массы населения правопониманием. Среда, заинтересованная в сохранении городского – Магдебургского и поземельного – чиншевого права. Данные системы права взаимообусловлены, поскольку Магдебургское право включало в себя чиншевое землевладение в городе, но не контролировало чинш в сельской местности. А.И. Рингельман указывал на взаимосвязь и терминологическое смешение систем «…прежним Малороссийским и Магдебургским и Саксонским правам, называемым вообще [Литовский] Статут» [73, отд. 4. с. 49].

В современной украинской, и ряде других, историографии наличие Магдебургского права пытаются преподнести как некую многовековую традицию муниципальных демократических свобод. В действительности «мы не обнаружим двух городов на пространстве Южной Руси, устройство которых, основанное якобы на Магдебургском праве, было бы сходно в подробностях друг с другом или отвечало бы вполне норме, установленной немецким законом» [74, с. 90]. Скорее речь идет о местных правовых обычаях, используемых в интересах верхушки мещан и казачьих старшин как для более чем жесткой эксплуатации основной массы населения, так и для получения различных льгот от центральной власти [75].

Предельно не конструктивную позицию элиты западных губерний отмечает Даниэль Боавуа: «Отвергавшее идею карьеры на основании заслуг, польское благородное сословие на Украине [по сути отвергало правовые установки русского дворянства]… единственное, о чем мечтала земледельческая шляхта – это возможность выделения шляхетской

[10] Акты, относящиеся к истории Западной России… Т. 1. С. 113. № 97.
[11] Полное собрание русских летописей. Т. 8: VII. Продолжение летописи по Воскресенскому списку. СПб., 1859. С. 227, 238–239, 249.
[12] Акты, относящиеся к истории Западной России. Т. 1. С. 126–128, № 109.
[13] Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 1. Т. 1. СПб., 1830. С. 656–669. № 398.
[14] ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 1. СПб., 1830. С. 727–634. № 420.

элиты в отдельную группу в рамках Российской империи; она обольщалась надеждой, что Петербург позволит ей подобную изоляцию» [55, с. 276].

Податное сословие, тоже от традиционных правовых норм не получало особой выгоды: «Стеснительное положение народа усиливалось постепенно при всех приемниках Хмельницкого, но оно стало особенно тягосно при Самойловиче… [который] упоминает в универсалах своих о том, державцам, кроме земли и угодий, должно принадлежать и послушенство тягловых людей… в праве помещика требовать крестьянина на работу [барщину]… сверх того платить державцу довольно значительный денежный чинш и отдавать осенщину, т. е. часть ежегодно собираемого хлеба… [в ответ] чернь – козаки и мужики, панов своих, а паче арендаров грабовали, а некоторых и мучили… и в смерть забивали» [76, с. 27–29]. Ф.В. Тарановский обоснованно отмечал, что немецкое право в Восточной Европе «терпело видоизменения от местных юридических обычаев и воззрений, которые нередко действовали наряду с ним и его заменяли» [77, с. 37].

Центральная власть была вынуждена вмешиваться в события на юго-западной окраине и принимать меры к наведению порядка. «Уже в первой половине XVIII столетия правительство обращает внимание на крайнюю неопределенность права в этой местности. В 1728 г. при Петре II и в 1734 г. при Анне Ивановне возбуждался вопрос о кодификации этого права. В 1743 г. по повелению Елизаветы Петровны эта мысль получила осуществление. Составлен был в г. Глухове свод под именем «Права, по которым судится малороссийский народ». Проекту не суждено было, однако, превратиться в закон» [18, с. 439]. Важная информация содержится в тексте Проекта, в комментариях к главе 15 «О имениях и вещах, которые в наем или в откуп даются», нормы аренды обосновываются ссылкой на Зерцало Саксонское: однажды – на эмфитеозис и трижды – на чинш (п. 1 Артикула 1, Артикулы 2 и 3) [78, с. 419–420].

Еще до разделов Польши «Секретнейшее наставление» (1764) императрицы Екатерины II князю А. Вяземскому, при назначении генерал-прокурором, гласило: «Малая Россия, Лифляндия и Финляндия суть провинции, которые правятся конферированными им привилегиями. Нарушать оные отрешением всех вдруг весьма непристойно было бы… Сии провинции, также и Смоленскою, надлежит легчайшими способами привести к тому, чтобы они обрусели и перестали бы глядеть как волки к лесу; к тому приступ весьма легкий, если разумные люди избраны будут начальниками в тех провинциях…» [79, с. 796].

7.3. Чиншевое право в Российской империи XIX – начала XX в.

Произошедшие в конце XVIII в разделы Польши еще более усложнили ситуацию: Российская империя получила огромный регион, где вынуждена была согласиться с временным применением законов Польских и Литовских, в том числе с массовым применением чиншевого права и упорным неприятием населением норм общеимперского законодательства. Желание оставаться в рамках патроната, т.е. взаимодействовать с государством не напрямую, а через покровителей, через олицетворяющих силу вельможных панов, стало уже частью правосознания для населения бывшей Речи Посполитой и данный поведенческий стереотип в XIX–XX вв. преодолен уже не будет, во многом став одной из причин крушения всей империи.

В XIX в. белорусские евреи-чиншевики неоднократно отставали свои права в Сенате Российской империи: «евреи частновладельческих местечек пользовались землей на чиншевом праве… В 1863–1865 гг. рассматривался спор между графом Иваном Тышкевичем и воложинскими евреями… Мещане-евреи местечка Высока-Литовск Брестского уезда жаловались [в 1855 г.] в высшие инстанции на князя Сапегу… …Евреи Скиделя в 1827 г. …на княгиню Четвертинскую…» [60, с. 255–257]. Но в целом, такие споры исключение из правила, они в основном случались при смене держателя чинша. Владелец местечка и связанная с ним еврейская община в лице выборных глав (кагала), представляли собой формы защиты, которая сводила к минимуму контакты еврея с враждебным внешним миром [80, с. 181–184, 187–188].

Имевшие место в XIX в. попытки унифицировать законодательство: через прекращение действия Литовского Статута (Указ от 25 июня 1840 г.)[15], через прямое предписание произвести выкуп наделов и выйти из чиншевого состояния (Положение от 9 июня 1886 г.)[16], и прочие, успеха иметь не имели и чиншевое право искоренить не удалось. «Чиншевики, предки которых с незапамятных времен платили чинш… считали абсурдным выкупать землю

[15] ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 15. Отд. 1. СПб., 1841. С. 443–445. № 13591.

[16] ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 6. СПб., 1888. С. 275–283. № 3789.

ISSN 2542-1514 (Print)

[подобно русским крепостным крестьянам], которую считали своей собственностью» [55, с. 744].

Очень важная в теоретическом плане особенность, что после прекращения действия Литовского Статута чиншевое право утратило статус законодательно закрепленного института и превратилось в региональный правовой обычай (mos regionis) широко и эффективно использовавшийся римским правом периода домината. Однако, правовая система Российской империи оказалась не готовой к подобному вызову и не выработала адекватного способа взаимодействия. Слишком глубоким оказался разрыв между правовыми стереотипами населения западных и юго-западных окраин с правовой политикой государства. Правительство, опасаясь решительных мер не смогло выработать стратегии дальнейшего развития. В тоже время, деятельность созданных уездных и губернских по чиншевым делам присутствий на местах просто бойкотировалась и результаты их деятельности оказались ничтожными.

В XIX – начале XX в. вопрос чиншевого права проявится более ярко и нашел отражение в законодательстве Российской империи и в трудах юристов-правоведов того времени. Однако, на протяжении трех предыдущих столетий чиншевое право уже существовало и за этот период российское государство не смогло найти адекватного решения проблемы имплементации института в свою правовую систему, не смогло предотвратить будущие проблемы политического характера. По точному выражению адъюнкт-профессора Императорского Санкт-Петербургского университета М.М. Михайлова: «Нравы и обычаи находят для себя в гражданских законах полнейшее выражение, более чем в других законах» [81, с. 4]. В данном случае проблемы гражданского правоприменения четко и ясно сигнализировали о надвигающейся угрозе.

8. Заключение

Значимость исследования длительной и сложной истории чиншевого права несомненна. Правовой институт, как отмечали современники, проявил поразительную «живучесть» в условиях, когда, по представлению власти, он должен был безболезненно исчезнуть. Длительная история чиншевого права учит, что правовая и политическая система не могут бесконечно игнорировать признаки болезненного состояния общества, рано или поздно это приводит к трагическим последствиям.

Данное исследование является лишь постановкой проблемы, в то время как тема чиншевого права требует углубленного и достаточно подробного изучения. В тоже время, на дальнейшее изучение вопроса неминуемо окажет влияние представленная историографическая подборка, которая на подобном уровне никогда ранее не собиралась. Источниковая база исследования является общеизвестной, однако в контексте системного изучения истории чиншевого права ранее данные источники не рассматривались. Введение в научный оборот новых источников, в том числе из судебной практики Сената Российской империи – это задача будущего и перспективное направление для дальнейших исследований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пихно Д.И. О чиншевом владении / Д.И. Пихно // Журнал гражданского и уголовного права. Кн. 5: Сентябрь и октябрь. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1877. – С. 157–180.

2. Новицкий И.П. Чиншевое владение в юго-западной России / И.П. Новицкий // Труды Киевского Юридического Общества. Прибавление к протоколам 1880 года. – Киев: тип. ун-та, 1883. – С. 60–92.

3. Абрамов Я.В. Некоторые особенности наших поземельных отношений / Я.В. Абрамов // Отечественные Записки. – 1883. – № 11. Отд. 2. – С. 1–42.

4. Незабитовский В.А. Собрание сочинений / В.А. Незабитовский. – Киев : тип. Е.Я. Федорова, 1884. – С. 289–368.

5. Гантовер Л.В. О происхождении и сущности вечно-чиншевого владения. Вып. 1 / Л.В. Гантовер. – СПб. : тип. Правит. сената, 1884. – 88 с.

6. Дыбовский С. О чиншевом праве / С. Дыбовский // Журнал гражданского и уголовного права. – 1884. – Кн. 5. – С. 31–66 (Начало), Кн. 6. С. 27–62 (Продолжение).

7. Спасович В.Д. Источники чиншевого права на западной окраине Империи в «Саксонском зерцале» и его польских комментаторах / В.Д. Спасович. – СПб. : тип. Тренке и Фюсно, 1885. – 65 с.

8. Рембовский А.М. История и значение чиншевского владения в Западном крае / А.М. Рембовский. – СПб. : тип. Тренке и Фюсно, 1886. – 156 с.

9. Левитский В.Ф. О чиншевом владении / В.Ф. Левитский // Русская Мысль. – 1886. – № 8. – С. 53–78.

10. Шимановский М.В. О чиншевых правоотношениях / М.В. Шимановский. – Одесса : Одесский Вестник, 1886. – 154 с.

11. Квачевский А.А. Положение о поземельном устройстве сельских вечных чиншевиков в губерниях западных и белорусских, с объяснениями статей положения по их основаниям, судебным решениям и дополнениям другими законами / А.А. Квачевский. – Варшава : Губ. тип., 1887. – 203 с.

12. Фридман Б.А. Чинш и пропинация: Опыт исследования с точки зрения закона, справедливости и кассационной практики / Б.А. Фридман. – Вильна : тип. А.Г. Сыркина, 1890. – 20 с.

13. Боровиковский А. Отчет судьи : в 3 т. / А. Боровиковский. – СПб.: тип. А.С. Суворина, 1891. – Т. 1. – 355 с.

14. Абрамович К.Г. О крестьянских сервитутах в губерниях западных, прибалтийских и Царства Польского / К.Г. Абрамович. – СПб.: Н.К. Мартынов, 1895. – 230 с.

15. Абрамович К.Г. Крестьянское право по решениям Правительствующего сената / К.Г. Абрамович. – СПб. : Юрид. кн. скл. «Право», 1912. – 374 с.

16. Победоносцев К.П. Курс гражданского права / К.П. Победоносцев. – СПб. : Синодальная типография, 1896. – Ч. 1. Вотчинные права. – 745 с.

17. Рейнке Н.М. Очерк действующего в губерниях Царства Польского вечно-чиншевого права / Н.М. Рейнке // Журнал Министерства юстиции. – 1900. – № 6. Отд. 2. – С. 41–69.

18. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – Казань : тип. Имп. ун-та, 1902. – Т. 1. Вып. 2. – 466 с.

19. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1912. – 951 с.

20. Кассо Л.А. Русское поземельное право / Л.А. Кассо. – М. : кн. маг. И.К. Голубева, 1906. – 260 с.

21. Ананьева П.А. К правам сельских вечных чиншевиков на их земли по закону 9 июня 1886 года / П.А. Ананьева // Журнал Министерства юстиции. – 1908. – № 4. – С. 121–135.

22. Ландау Б. К вопросу о ликвидации чиншевых отношений во владельческих городах юго-западного края / Б. Ландау // Право: еженедельная юридическая газета. – 1908. – № 4 (янв. 27). – Стб. 220–232.

23. Гуляев А.М. Русское гражданское право: Обзор действующего законодательства, кассационной практики Прав. сената и проекта Гражданского уложения / А.М. Гуляев. – СПб. : тип. М.М. Стасюлевича, 1912. – 500 с.

24. Андриевский А. Чиншевое право / А. Андриевский // Журнал министерства юстиции. – 1912. – № 6. – С.69–84.

25. Бутовский А.Н. Прекращение чиншевых правоотношений / А.Н. Бутовский // Журнал министерства юстиции. – 1912. – № 6. – С. 85–93.

26. Синайский В.И. Русское гражданское право: Общая часть и вещное право / В.И. Синайский. – Киев: изд. Т.А. Касперского, 1914. – Вып. 1. – 330 с.

27. Копылов А.В. Пожизненное наследуемое владение как ограниченное вещное право (историко-правовой анализ) / А.В. Копылов // Правоведение. – 1992. – № 5. – С. 80–86.

28. Копылов А. В. Возникновение и развитие ограниченного вещного права на землю / А.В. Копылов // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 144–150.

29. Бондарь М.Н. Чиншевое землепользование в России в первой трети XIX века / М.Н. Бондарь // Право. Законодательство. Личность. – 2009. – № 1-2 (5-6). – С. 85–89.

30. Анисимов А.П. Право пожизненного наследуемого владения земельными участками: история и современность / А.П. Анисимов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 6. – С. 63–71.

31. Бышков П.А. Институт ограниченных вещных прав на земельные участки в законодательстве и доктрине в дореволюционной и советской России / П.А. Бышков // Вестник РУДН. – 2010. – № 4. – С. 12–21.

32. Щенникова Л.В. Гражданско-правовые формы использования сельскохозяйственных земель, или уроки чиншевого права / Л.В. Щенникова // Законодательство. – 2010. – № 11. – С. 53–58.

33. Рыжик А.В. Институт эмфитевсиса в римском праве и чиншевого владения в русском дореволюционном законодательстве / А.В. Рыжик // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 6. – С. 277–278.

34. Остроумов Н.В. Преобразование римского института «эмфитевзис» в российское чиншевое право / Н.В. Остроумов, С.В. Остроумова // Вестник Тюменского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 191–197.

35. Пашина А.Р. Эмфитевзис и суперфиций в системе вещных прав российского гражданского законодательства / А.Р. Пашина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2014. – № 4. – С. 100–107.

36. Сороколетова М.А. Чиншевое право по русскому гражданскому праву: историческая ретроспектива / М.А. Сороколетова // Современные тенденции развития науки и технологии. – 2015. – № 5-2. – С. 132–135.

37. Финогентова О.Е. Субъекты и виды земельных правоотношений в Российской империи (вторая половина XIX – начало XX в.) / О.Е. Финогентова // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. – 2017. – Т. 27, № 2. – С. 157–163.

38. Корнилова Н.В. Право постоянного землепользования в российском праве / Н.В. Корнилова / Гражданское право, гражданское и административное судопроизводство: актуальные вопросы теории и практики. – Хабаровск : тип. Тихоокеанского гос. ун-та, 2020. – С. 14–17.

39. Данилова Е.В. К вопросу о юридической природе чиншевого права в законодательстве Российской империи конца XVIII – начала XX вв. / Е.В. Данилова // История государства и права. – 2007. – № 6. – С. 9–11.

40. Данилова Е.В. Юридическая сущность видов прав бессрочного владения и пользования землей по законодательству Российской империи конца XVIII – начала XX вв. / Е.В. Данилова // Журнал российского права. – 2007. – № 3. – С. 99–105.

41. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. Т. 2 / А.В. Венедиктов. – М. : Статут, 2004. – 557 с.

42. Копылов А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве / А.В. Копылов. – М. : Статут, 2000 – 255 с.

43. Бабаев А.Б. Система вещных прав / А.Б. Бабаев. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 408 с.

44. Копылов А.В. Ограниченные вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.В. Копылов. – М., 1998. – 297 с.

45. Летяев В.А. Рецепция римского права в России XIX – начала XX в.: Историко-правовой аспект : дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Летяев. – Саратов. 2001. – 322 с.

46. Бондарь М.Н. Земельное право России в XIX веке : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.Н. Бондарь. – Саратов, 2010. – 171 с.

47. Янченко Д.Г. Политика государственной думы в отношении национальных окраин империи: налоговые вопросы и арендные отношения в Польше и Западном крае / Д.Г. Янченко // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. История. – 2011. – № 4. – С. 139–141.

48. Головач Е.И. Деятельность представителей либеральных и монархических политических партий от белорусских губерний в земельной комиссии III Государственной думы Российской империи / Е.И. Головач // Романовские чтения – 12. – Могилев: МГУ имени А. А. Кулешова, 2017. – С. 69–71.

49. Котов А.Э. Экономические и социальные аспекты русификации западных окраин Российской империи в оценках консервативной печати: 1894–1899 годы / А.Э. Котов // Научный диалог. – 2018. – № 7. – С. 246–262. – DOI: 10.24224/2227-1295-2018-7-246-262.

50. Иванов А.А. Чиншевое право в Западном крае Российской империи и законодательные попытки его ликвидации (вторая половина XIX – начало XX веков) / А.А. Иванов // Научный диалог. – 2020. – № 1. – С. 322–340. – DOI: 10.24224/2227-1295-2020-1-322-340.

51. Rembowski Al. Historya prawa wieczysto-czynszowego w guberniach p'nocno i po'udniowo-zachodnich cesarstwa Rossyjskiego / Al. Rembowski. – Warszawa : Drukiem Wieku, 1886. – 159 p.

52. Beauvois D. La bataille de la terre en Ukraine 1863-1914: Les Polonais et les conflits socio-ethniques / D. Beauvois. – Lille : Presses Universitaires de Lille, 1993. – 346 p.

53. Beauvois D. Walka o ziemię. Szlachta polska na Ukrainie prawobrzeżnej pomiędzy caratem i ludem ukraińskim 1863 – 1914 / D. Beauvois. – Sejny : Fundacja Pogranicze, 1996. – 302 p.

54. Бовуа Д. Битва за землю в Україні: Поляки в соціо-етнічних конфліктах / Д. Бовуа. – Київ : Критика, 1998. – 334 с.

55. Бовуа Д. Гордиев узел Российской империи: Власть, шляхта и народ на Правобережной Украине (1793–1914) / Д. Бовуа / пер. с франц. М. Крисань. – М. : Новое литературное обозрение, 2011. – 1008 с.

56. Sperka J. Panovwie z Zubrzy. Z dziejów szlachty ruskiej pochodzenia śląskiego w XV wieku / J. Sperka // Княжа доба: історія і культура. – 2014. – № 8. – С. 339–349.

57. Демичев Д.М. Земельные отношения в Великом княжестве Литовском (XIII-XVI вв.) / Д.М. Демичев // Юридический журнал. – 2008. – № 2. – С. 10–15.

58. Демичев Д.М. Земельно-аграрные отношения на белорусских землях в составе Речи Посполитой / Д.М. Демичев / Научные труды Белорусского гос. эконом. ун-та. – Минск : БГЭУ, 2008. – С. 109–118.

59. Соболевская О.А. Иудеи в белорусских владениях Радзивиллов в конце XVIII - начале XIX вв. / О.А. Соболевская // Цайтшрыфт: часопіс для даследавання яўрэйскай гісторыі, дэмаграфіі і эканомікі, літаратуры, мовы і этнаграфіі. – Менск-Вільня : Европейский гуманитарный университет, 2011. – Т. 6 (1). – С. 23–40.

60. Соркина И.В. Положение евреев в частновладельческих местечках Беларуси (XVIII–XIX вв.) / И.В. Соркина // Исторические и политические исследования. – 2012. – № 1. – С. 250–261.

61. Доўнар А.Б. Рэформа кіравання горада і вескі канца XVIII ст. у прыватных уладаннях (на прыкладзе маенткаў Францішка Сапегі ў Заходняй Беларусі) / А.Б. Доўнар // Studia Historica Europae Orientalis. Исследования по истории Восточной Европы. – 2017. – № 10. – С. 149–200.

62. Головач Е.И. Деятельность представителей либеральных и монархических политических партий от белорусских губерний в земельной комиссии III Государственной думы Российской империи / Е.И. Головач / Романовские чтения – 12. – Могилев : МГУ, 2017. – С. 69–71.

63. Колотинский Н.Д. История римского права: курс лекций / Н.Д. Колотинский. – Казань : типо-лит. В.В. Вараксина, 1911. – 344 с.

64. Литаврин Г.Г. Византийское общество и государство в X-XI вв. Проблемы истории одного столетия: 976–1081 гг. / Г.Г. Литаврин. – М. : Наука, 1977. – 312 с.

65. Сапунков А.А. История государства и права России : учебное пособие / А.А. Сапунков, Н.А. Сапунков. – Ч. 1. – Омск : ОмГУ, 2020. – 121 с.

66. Шетэля В.В. Названия польской шляхты в русских текстах XIX века / В.В. Шетэля / Пушкинские чтения – 2019. – СПб. : Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, 2019. – С. 331– 335.

67. Новицкий И.П. Очерк истории крестьянского сословия юго-западной России в 15–18 вв. / И.П. Новицкий. – Киев : Университетская тип. (И. Завадского), 1876. – 164 с.

68. Котляр Е.Р. Историко-культурный феномен Восточноевропейского еврейского местечка – штетла / Е.Р. Котляр // Крымские диалоги: культура, искусство, образование. –2017. – № 3. – С. 32–37.

69. Антонович В.Б. Предисловие / В.Б. Антонович // Архив Юго-западной России, издаваемый временной комиссией для разбора древних актов, состоящей при Киевском, Подольском и Волынском генерал-губернаторе : в 37 т. – Ч. 5: Т. 2: Переписи еврейского населения в юго-западном крае в 1765–1791 гг.: Вып. 1. – Киев: тип. Г.Т. Корчак-Новицкого, 1890. – 621 с.

70. Знаменский П.В. Руководство к русской церковной истории / П.В. Знаменский. – Казань : Унив. тип., 1876. – 482с.

71. Соловьев С.М. История России с древнейших времен : в 6 кн. / С.М. Соловьев. – СПб. : Товарищество «Общественная польза», 1851–1879. – Кн. 1. Т. 5 – 878 с.

72. Иванчин-Писарев Н.Д. Спасо-Андроников / Н.Д. Иванчин-Писарев. – М. : тип. А. Семена, 1842. – 131 с.

73. Ригельман А.И. Летописное повествование о Малой России / А.И. Ригельман. – М. : Универ. тип., 1847. – 819 с.

74. Анисимов А.В. Магдебургское право и его значение для развития правовой системы Западной Руси / А.В. Анисимов // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 11. – С. 87–91.

75. Лазарев Я.А. Союзники и /или враги?: городские корпорации «Малой России» и процесс интеграции региона в состав Российского государства (1654–1669 гг.) / Я.А. Лазарев // Вестник Вятского государственного университета. – 2016. – № 12. – С. 64–75.

76. Антонович В.Б. Последние времена казачества на правой стороне Днепра: по актам с 1679 по 1716 г. / В.Б. Антонович. – Киев : тип. Е. Федорова, 1868. – 197 с.

77. Тарановский Ф.В. Обзор памятников магдебургского права западнорусских городов литовской эпохи / Ф.В. Тарановский. – Варшава : тип. Варшавск. учеб. окр., 1897. – 201 с.

78. Кистяковский А.Ф. Права, по которым судится малороссийский народ / А.Ф. Кистяковский. – Киев : Универ. тип., 1879. – 1063 с.

79. История Правительствующего сената за двести лет. 1711–1911 гг. : в 5 т. – Т. 2. / сост. А.Е. Пресняков, Н.Д. Чечулин. – СПб. : Сенатская тип., 1911. – 806 с.

80. Roskes D.K. The shtetl book: An introduction to East European Jewish Life and Lore / D.K. Roskes, D.G. Roskes. – New York : Ktav Publishing House, Inc., 1979. – 329 p.

81. Михайлова М.М. Лекции местных гражданских законов. Вып. 1–2 / М.М. Михайлова. – СПб. : Тип. С. Бекенева, 1860. – 114 с.

REFERENCES

1. Pihno D.I. About the emphyteusis (czynsz possession). *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava*. 1877, book 5: September and October, pp. 157-180. (In Russ.).

2. Novitskiy I.P. Emphyteusis (czynsz possession)in South-Western Russia. *Trudy Kievskogo Yuridicheskogo Obshchestva. Pribavlenie k protokolam 1880 goda*. Kiev, University typography, 1883. Pp. 60-92. (In Russ.).

3. Abramov Ya.V. Some features of our land relations. *Otechestvennye Zapiski,* 1883, no. 11, ed. 2, pp. 1-42. (In Russ.).

4. Nezabitovsky V.A. Collected works. Kiev, E.Y. Fedorov typography, 1884. Pp. 289-368. (In Russ.)

5. Gantover L.V. On the origin and essence of an endless emphyteusis. Issue 1. St. Petersburg, Senate typography, 1884. 88 p. (In Russ.).

6. Dybowski S. About the right of emphyteusis. *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava,* 1884, book 5, pp. 31-66 (beginning), book 6, pp. 27-62 (continuation). (In Russ.).

7. Spasovich V.D. Sources of czynsz law on the Western edge of the Empire in the "Saxon Mirror" and its Polish commentators. St. Petersburg: Trenke and Fusno typography, 1885. 65 p. (In Russ.).

8. Rembovskiy A.M. History and value emphyteusis (czynsz possession) in the Western region. Saint Petersburg, Trenke and Fusno typography, 1886. 156 p. (In Russ.).

9. Levitskiy V.F. About emphyteusis (czynsz possession). *Russkaya Mysl'*, 1886, no. 8, pp. 53-78. (In Russ.).

10. Shimanovskiy M.V. About emphyteusis (czynsz) legal relations Odessa, Odesskii Vestnik, 1886. 154 p. (In Russ.).

11. Kvachevskiy A.A. Regulations on the land structure of rural eternal chinsheviks in the Western and Belarusian provinces, with explanations of the articles of the regulations on their grounds, judicial decisions and additions to other laws. Warsaw, Gubernskaya typography, 1887. 203 p. (In Russ.).

12. Friedman B.A. Chinsh and propination: research experience from the point of view of law, justice and cassation Practice. Vilna, A.G. Syrkin typography, 1890. 20 p. (In Russ.).

13. Borovikovskiy A. Report of the judge. Vol. 1. St. Petersburg: A.S. Suvorin typography, 1891. 355 p. (In Russ.).

14. Abramovich K.G. On peasant easements in the Western, Baltic provinces and in the Kingdom of Poland. St. Petersburg, N.K. Martynov typography, 1895. 230 p. (In Russ.).

15. Abramovich K.G. Peasant law by decisions of the governing Senate. St. Petersburg, Pravo Publ., 1912. 374 p. (In Russ.).

16. Pobedonostsev K.P. Course of civil law. Part 1. Patrimonial rights. St. Petersburg, Synodal typography, 1896. 745 p. (In Russ.).

17. Reinke N.M. An essay on the Kingdom of Poland's perpetual-emphyteusis law operating in the provinces. *Zhurnal Ministerstva yustitsii,* 1900, vol. 6, no. 2, pp. 41-69. (In Russ.).

18. Shershenevich G.F. Course of civil law. Vol. 1. Issue 2. Kazan, Emperor's University typography, 1902. 466 p. (In Russ.).

19. Shershenevich G.F. Textbook of Russian civil law. Moscow: I.N. Kushnerev and Co. typography, 1912. 951 p. (In Russ.).

20. Kasso L.A. Russian land law. Moscow, I.K. Golubev bookstore, 1906. 260 p. (In Russ.).

21. Ananyeva P.A. To the rights of rural eternal chinsheviks to their lands under the law of June 9, 1886. *Zhurnal Ministerstva yustitsii,*1908, no. 4, pp. 121-135. (In Russ.).

22. Landau B. On the issue of the elimination of emphyteusis relations in the owner cities of the South-Western region. *Pravo,* 1908, no. 4 (Jan. 27), column 220-232. (In Russ.).

23. Gulyaev A.M. Russian civil law: Review of the current legislation, the cassation practice of the Government Senate and the draft of Civil Code. St. Petersburg, M.M. Stasyulevich typography, 1912. 500 p. (In Russ.).

24. Andrievskiy A. Emphyteusis (czynsz) law. *Zhurnal Ministerstva yustitsii,* 1912, no. 6, pp. 69-84. (In Russ.).

25. Butovskiy A.N. Termination of emphyteusis (czynsz) legal relations. *Zhurnal Ministerstva yustitsii,* 1912, no. 6, pp. 85-93. (In Russ.).

26. Sinaiskiy V.I. Russian civil law: General part and property law. Issue 1. Kiev, T.A. Kasperskiy Publ., 1914. 330 p. (In Russ.).

27. Kopylov A.V. Inherited possession for life as a limited property right (historical and legal analysis). *Pravovedenie*, 1992, no. 5, pp. 80-86. (In Russ.).

28. Kopylov A.V. The emergence and development of limited property rights to land. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1993, no. 4, pp. 144-150. (In Russ.).

29. Bondar M.N. Emphyteusis (czynsz) land use in Russia in the first one third of the XIX century. *Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost' = Law. Legislation. Person*, 2009, no. 1-2, pp. 85-89. (In Russ.).

30. Anisimov A. P. The right of lifelong inherited ownership of land plots: history and modernity. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and land law,* 2010, no. 6, pp. 63-71. (In Russ.).

31. Byshkov P.A. The Institution of Limited Property Rights to Land Plots in Legislation and Doctrine in Pre-Revolutionary and Soviet Russia. *Vestnik RUDN,* 2010, no. 4, pp. 12-21. (In Russ.).

32. Schennikova L.V. Civil-legal forms of use of agricultural land, or lessons of emphyteusis (czynsz) law. *Zakonodatelstvo*, 2010, no. 11, pp. 53-58. (In Russ.).

33. Ryzhik A.V. Institute of emphyteusis in Roman law and emphyteusis (czynsz) possession in Russian pre-revolutionary legislation. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian legislation,* 2011, no. 6, pp. 277-278. (In Russ.).

34. Ostroumov N.V., Ostroumova S.V. Transformation of the Roman Institute "emphyteusis" into the Russian emphyteusis (czynsz) law. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta = Tyumen State University Herald. Socal, Economic and Law Research,* 2014, no. 3, pp.. 191-197. (In Russ.).

35. Pashina A.R. Emphyteusis and superficies in the system of property rights of the Russian civil legislation. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva = Vestnik of VUiT,* 2014, no. 4, pp. 100-107. (In Russ.).

36. Sorokaletova M.A. Emphyteusis (czynsz) law in the Russian civil law: a historical retrospective. *Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii*, 2015, no. 5-2, pp. 132-135. (In Russ.).

37. Finogenova O.E. Subjects and types of land relations in the Russian Empire (second half of XIX - beginning of XX century). *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: Ekonomika i pravo = Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law,* 2017, vol. 27, no. 2, pp. 157-163. (In Russ.).

38. Kornilova N.V. The right of permanent land use in Russian law. *Grazhdanskoe pravo, grazhdanskoe i administrativnoe sudoproizvodstvo: aktual'nye voprosy teorii i praktiki*. Khabarovsk, Pacific State University Publ., 2020. Pp. 14-17. (In Russ.).

39. Danilova E.V. On the question of the legal nature of emphyteusis (czynsz) law in the legislation of the Russian Empire of the late XVIII-early XX centuries. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law,* 2007, no. 6, pp. 9-11. (In Russ.).

40. Danilova E.V. Legal essence of types of rights of endless possession and use of land under the legislation of the Russian Empire of the late XVIII-early XX centuries. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law,* 2007, no. 3, pp. 99-105. (In Russ.).

41. Venediktov A.V. Selected works on civil law. Vol. 2. Moscow, Statut Publ., 2004. 557 p. (In Russ.).

42. Kopylov A.V. Real rights to land in Roman, Russian pre-revolutionary and modern Russian civil law. Moscow, Statut Publ., 2000. 255 p. (In Russ.).

43. Babaev A.B. System of property rights. Moscow, Wolters Kluwer, 2006. 408 p. (In Russ.).

44. Kopylov A.V. Limited property rights to land in Roman, Russian pre-revolutionary and modern civil law. Cand. Diss. Moscow, 1998. 297 p. (In Russ.).

45. Letyaev V.A. Reception of Roman law in Russia of the XIX-early XX century (historical and legal aspect). Doct. Diss. Saratov. 2001. 322 p. (In Russ.).

46. Bondar M.N. Land law of Russia in the XIX century. Cand. Diss. Saratov. 2010. 171 p. (In Russ.)

47. Yanchenko D. G. State Duma policy in relation to the national outskirts of the Empire: tax issues and lease relations in Poland and the Western region. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya = Vestnik of Saint Petersburg University. History,* 2011, no. 4, pp. 139-141. (In Russ.).

48. Golovach E.I. Activity of representatives of liberal and monarchical political parties from the Belarusian provinces in the land Commission of the III State Duma of the Russian Empire, in: Melnikova A.S. (ed.) *Romanovskie chteniya – 12*. Mogilev, Mogilev State University Publ., 2017. Pp. 69-71. (In Russ.).

49. Kotov A.E. Economic and social aspects of Russification of the Western suburbs of the Russian Empire in the estimates of the conservative press: 1894-1899. *Nauchnyi dialog = Scientific dialogue*, 2018, no. 7, pp. 246-262. DOI: 10.24224/2227-1295-2018-7-246-262. (In Russ.).

50. Ivanov A.A. Emphyteusis (czynsz) law in the Western Region of the Russian Empire and legislative attempts to eliminate it (the second half of the XIX-early XX centuries. *Nauchnyi dialog = Scientific dialogue*, 2020, no. 1, pp. 322-340. DOI: 10.24224/2227-1295-2020-1-322-340. (In Russ.).

51. Rembowski Al. Historya prawa wieczysto-czynszowego w guberniach p'nocno i po'udniowo-zachodnich cesarstwa Rossyjskiego [History of the land and rent law in the North and South-West governorates of the Rossian Empire]. Warsaw, Drukiem Wieku Publ., 1886. 159 p. (In Polish.)

52. Beauvois D. La bataille de la terre en Ukraine 1863-1914: Les Polonais et les conflits socio-ethniques [The struggle for land in Ukraine 1863-1914: poles and socio-ethnic conflicts]. Lille: Presses Universitaires de Lille, 1993. 346 p. (In French).

53. Beauvois D. Walka o ziemię. Szlachta polska na Ukrainie prawobrzeżnej pomiędzy caratem i ludem ukraińskim 1863 – 1914 [The struggle for land. Polish nobility in right-bank Ukraine between carat and Ukrainian people 1863 – 1914]. Sejny: Fundacja Pogranicze, 1996. 302p. (In Polish).

54. Beauvois D. The struggle for land in Ukraine: Poles in socio-ethnic conflicts. Kiev, Kritika, 1998. 334 p. (In Ukrainian).

55. Beauvois D. Gordian knot of the Russian Empire: Power, gentry and people on the right Bank of Ukraine (1793-1914). Moscow, Novoe literaturnoe obozrenie Publ., 2011. 1008 p. (In Russ.).

56. Sperka J. Panovwie z Zubrzy. Z dziejów szlachty ruskiej pochodzenia śląskiego w XV wieku [The Lords of Zubrza. From the history of the Russian nobility of Silesian origin in the 15th century]. *Knyazha doba: istoriya i kul'tura*. 2014, no. 8, pp. 339–349. (In Polish).

57. Demichev D.M. Land relations in the Grand Duchy of Lithuania (XIII-XVI centuries). *Yuridicheskii zhurnal,* 2008, no. 2, pp. 10-15. (In Russ.).

58. Demichev D.M. Land and agrarian relations in the Belarusian lands as part of the Commonwealth, in: Shutilin V.Yu (ed.). *Nauchnye trudy Belorusskogo gosudarstvennogo. ekonomicheskogo universitet*a. Minsk, BSEU Publ., 2008. Pp. 109-118. (In Russ.).

59. Sobolevskaya O.A. Jews in the Belarusian possessions of the Radziwills in the late 18th - early 19th centuries. *Zeitschrift,* 2011, no. 6, pp. 23-40. (In Belarus.).

60. Sorkina I.V. The position of Jews in privately owned townships in Belarus (XVIII-XIX centuries). *Istoricheskie i politicheskie issledovaniya*, 2012, no. 1, pp. 250-261. (In Russ.).

61. Downer A.B. Reform of the city and village administration of the end of the XVIII century in private property (on the example of the estates of Franciszek Sapieha in Western Belarus). *Studia Historica Europae Orientalis*, 2017, no. 10, pp. 149-200. (In Belarus.).

62. Golovach E.I. Activities of representatives of liberal and monarchical political parties from Belarusian provinces in the land commission of the III State Duma of the Russian Empire, in: Melnikova A.S. (ed.) *Romanovskie chteniya – 12*. Mogilev, Mogilev State University Publ., 2017. Pp. 69-71. (In Russ.).

63. Kolotinskiy N.D. History of Roman law: a course of lectures. Kazan, V.V. Varaksin typography, 1911. 344 p. (In Russ.).

64. Litavrin G.G. Byzantine society and state in the X-XI centuries. Problems of the history of one century: 976-1081. Moscow, Nauka Publ., 1977. 312 p. (In Russ.).

65. Sapunkov A.A., Sapunkov N.A. History of the State and Law of Russia. Part 1. Omsk, Omsk State University Publ., 2020. 121 p. (In Russ.).

66. Shetel V.V. The names of the Polish gentry in Russian texts of the 19th century, in: Maltseva T.V. (ed.). *Pushkinskie chteniya – 2019*. St. Petersburg, Pushkin Leningrad State University Publ., 2019. Pp. 331-335. (In Russ.).

67. Novitsky I.P. Essay on the history of the peasant class in southwestern Russia in the 15-18 centuries. Kiev, University typography, 1876. 164 p. (In Russ.).

68. Kotlyar E.R. Historical and Cultural Phenomenon of the Eastern European Jewish –Shtetl. Krymskie dialogi: kul'tura, iskusstvo, obrazovanie, 2017, no. 3, pp. 32-37. (In Russ.).

69. Antonovich V.B. Foreword // Archives of South-West Russia, published by the temporary commission for the analysis of ancient acts, consisting of the Governor-General of Kiev, Podolsk and Volyn. In 37 volumes, Part 5:

Vol. 2: Censuses of the Jewish population in the southwestern region in 1765-1791: No. 1. Kiev: G.T. Korchak-Novitskiy typography, 1890. 621 p. (In Russ.).

70. Znamenskiy A.V. Guide to Russian Church History. Kazan, University typography, 1876. 482 p. (In Russ.).

71. Soloviev S.M. History of Russia since ancient times. Book. 1. Vol. 5. St. Petersburg, Tovarishchestvo «Obshchestvennaya pol'za» Publ., 1851-1879. 878p. (In Russ.).

72. Ivanchin-Pisarev N.D. Spaso-Andronikov. Moscow, A. Semyon typography, 1842. 131 p. (In Russ.).

73. Rigelman A.I. Chronicle about Little Russia. Moscow, University typography, 1847. 819 p. (In Russ.).

74. Anisimov A.V. Magdeburg Law and Its Significance for the Development of the Legal System of Western Russia. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice,* 2010, no. 11, pp. 87-91. (In Russ.).

75. Lazarev Ya.A. Allies and / or enemies?: urban corporations of "Little Russia" and the process of integrating the region into the Russian state (1654-1669). *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo universiteta = Herald of Vyatka State University*, 2016, no. 12, pp. 64-75. (In Russ.).

76. Antonovich V.B. The last times of the Cossacks on the right side of the Dnieper: according to acts from 1679 to 1716. Kiev, E. Fedorov typography, 1868. 197 p. (In Russ.).

77. Taranovskiy F.V. Review of the monuments of Magdeburg law in Western Russian cities of the Lithuanian era. Warsaw, Warsaw School District Typography, 1897. 201 p. (In Russ.).

78. Kistyakovskiy A.F. The rights by which the Little Russian people are sued. Kiev, University typography, 1879. 1063 p. (In Russ.).

79. Presnyakov A.E., Chechulin N.D. (comp.). The history of the Governing Senate for two hundred years. 1711-1911. Vol. 2. St. Petersburg, Senate typography, 1911. 806 p. (In Russ.).

80. Roskes D.K., Roskes D.G. The shtetl book: An introduction to East European Jewish Life and Lore. New York, Ktav Publishing House, Inc., 1979. 329 p.

81. Mikhailova M.M. Lectures on local civil laws. Issue 1-2. St. Petersburg, S. Bekenev typography, 1860. 114 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Сапунков Андрей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: Sapunkovy@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 3418-8415; AuthorID: 701672

Сапунков Никита Андреевич – магистрант
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: Sapunchini@mail.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Andrey A. Sapunkov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: Sapunkovy@mail.ru
RSCI SPIN code: 3418-8415; AuthorID: 701672

Nikita A. Sapunkov – master's student
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: Sapunchini@mail.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Сапунков А.А. Чиншевое право в истории российской государственности конца XV – начала XX в. / А.А. Сапунков, Н.А. Сапунков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 16–31. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021. 5(1).16-31.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Sapunkov A.A., Sapunkov N.A. The right of emphyteusis in the history of the Russian state (the late 15th – early 20th century). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 16–31. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).16-31. (In Russ.).

УДК 340
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).32-39

CC BY 4.0

«УЧРЕЖДЕНИЕ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ СИБИРСКИХ ГУБЕРНИЙ» 1822 г. – ПЕРВЫЙ ОПЫТ КОДИФИКАЦИИ М.М. СПЕРАНСКОГО

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

Информация о статье
Дата поступления –
11 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
История государства и права, Сибирь, полиция, администрация, губернатор, полицейский, губерния, управление

В статье на основании дореволюционного законодательства рассматривается реформа местного управления в Сибири, осуществленная выдающимся российским государственным деятелем и реформатором М.М. Сперанским в первой четверти XIX в. В качестве теоретической основы статьи выступили объективность, историзм и альтернативность, которые предполагают непредвзятый подход при осуществлении анализа исследуемых проблем и критическое отношение к изучаемым источникам. Автор приходит к выводу, что «Учреждение для управления сибирских губерний и областей» 1822 г. стало для М.М. Сперанского и его сотрудников первым практическим опытом подготовки свода законов, который опередил впоследствии проведенную под его руководством общеимперскую кодификацию и инкорпорацию законодательства. «Учреждение» 1822 г. стало, кроме того, первой в истории страны систематизацией регионального законодательства. Реформа Сперанского в Сибири 1822 г. определила основы административно-территориального устройства зауральского региона страны, которые соответствовали потребностям времени. Особое внимание в статье уделено структуре, природе и организационным и правовым вопросам деятельности местного управления в Сибири.

"STATUTE ON SIBERIAN PROVINCIAL ADMINISTRATION" OF 1822: THE FIRST EXPERIENCE OF CODIFICATION BY MICHAEL SPERANSKY

Igor A. Konovalov
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2020 September 11
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
History of the state and the law, Siberia, police, administration, governor, policeman, province, management

The subject. The article examines the reform of local government in Siberia carried out by the outstanding Russian statesman and reformer M.M. Speransky in the first quarter of the 19th century.
The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that the "Statute on Siberian provincial administration" of 1822 formed the organizational structure of state administration in Siberia for almost a century as well as basis for future codifications of Russian legislation that would carry out by M. Speransky.
The methodological basis of the research is combination of objectivity, historicism and alternativeness, which presuppose an unbiased approach in the analysis of the historical problems and a critical attitude towards the sources.
The main results, scope of application. The "Statute on Siberian provincial administration" of 1822 was the first systematization of local legislation in the history of Russia. The Statute became the first practical experience in the preparation of a code of laws for M.M. Speransky and his collaborators. The Statute was ahead of the subsequent imperial codification and incorporation of legislation carried out under his leadership. The Speransky's reform in Siberia in 1822 determined the foundations of the administrative-territorial structure of the Trans-Ural region of the country, which corresponded to the needs of the time. The Statute of 1822 also legitimized the volost public administration of the Siberian state peasants, which was organized in the last quarter of the 18th century. This system of administration put the peasant self-government under more strict control by the district police authorities. Particular attention in the article is paid to the structure, nature and organizational and legal issues of the activities of local government in Siberia.
Conclusions. The increased interest in the establishment and development of Siberian regional governance is associated not only with the desire of researchers to look deeper

into the past, but also with practical needs. Today it is necessary to research the events and facts of the Siberian past in a new way so as not to repeat old myths and delusions and to prevent the emergence of new ones.

1. Введение

Противоречия территориального и ведомственных принципов управления на сибирской окраине империи и вызванные этим управленческие конфликты и неразбериха требовали объединения и унификации, а также перераспределения полномочий местных органов власти. «Учреждения для управления губерний Российской империи» 1775 г. Екатерины II были распространены на сибирский регион в 80-е годы XVIII в. практически без учета местной специфики, при очень небольшом круге лиц, способных занимать административные должности, а также малочисленности населения на огромных сибирских территориях. Они не учитывали поликонфессиональный, многоукладный и многонациональный состав населения края.

Поступательное социально-экономическое развитие Сибири, некоторый рост колонизации вызывали насущную потребность в организации более гибкой системы местного администрирования. В начале XIX в. правительственная власть пришла к пониманию необходимости осуществления этой потребности. Она получила свое преломление в специфической организации региональных органов управления.

2. Подготовка реформы. Ревизия Сибири М.М. Сперанским

М.М. Сперанский, ставший в 1819 г. сибирским генерал-губернатором имел большой управленческий и реформаторский опыт и хорошо знал, что, благородные цели и либеральные планы в административно-управленческой практике могут осуществляться, не в том виде, как предполагал законодатель, либо могут вовсе не осуществляться. М.М. Сперанский также отмечал, что разница между европейскими губерниями империи и Сибирью настолько велика, что «Учреждения» 1775 г. Екатерины II не могут быть пригодны для региона без серьезных изменений и изъятий [1, с. 127].

Приступив обязанностям генерал-губернатора, М.М. Сперанский осуществил ревизию края, масштабы которой могут впечатлить современного читателя. По ее итогам в рамках 73 возбужденных уголовных дел под следствием оказалось 680 человек, из которых было 174 чиновника Министерства внутренних дел чиновника (т. е. до 90 % всех чиновников МВД в регионе) [2, с. 643]. При этом нужно понимать, что только недостаток времени и сил и у ревизоров, а также упрощенный порядок производства следствий свели к минимуму число лиц, которые были привлеченных к следствиям по уголовным делам. Значительное количество из них, по мнению Сперанского, было достойно тюрьмы и каторги, однако их не привлекли к уголовной ответственности. Тем не менее, под суд было отдано 48 чиновников, в том числе прежний генерал-губернатор, иркутский и тобольский губернаторы, а томский губернатор был отстранен от должности и только енисейский губернатор сохранил за собой свой пост [3, с. 643]. Суммы денежных взысканий с должностных лиц достигли фантастических для первой половины XIX в. размеров – около 3 млн руб. [4, с. 167]. Однако даже такие широкомасштабные, репрессивные меры были недостаточны [5, с. 93].

В Енисейской губернии красноярские крестьяне говорили Сперанскому, что к прибытию ревизоров они подготовили жалобу на земского исправника, однако затем решили, что новый земский исправник будет еще хуже, поскольку трудно найти достойных кандидатов, к тому же и от него достанется за жалобу, а старый земский исправник уже «сытый, а новый будет голодным». Жалоб на злоупотребления и взятки было большое количество, а антикоррупционное законодательство в первой половине XIX в. было очень жестким, поэтому Сперанскому пришлось исключить термин «взятка» из материалов ревизии [2, с. 133]. Однако были органы власти и чиновники, деятельностью которых новый генерал-губернатор был доволен и даже приводил в пример. Так, с большой похвалой и одобрением он отзывался о работе советника Тобольского губернского правления Розинга [6, с. 104].

Существовавшие сибирские органы управления, по мнению Сперанского, даже способствовали коррупционным проявлениям. В качестве основной причины коррупции и злоупотреблений он называл отсутствие законности при осуществлении государственно-властных полномочий: там,

ISSN 2542-1514 (Print)

где нет законности, управляет личная власть, которая не всегда бывает добросовестной [7, с. 103]. Поэтому на сибирской окраине укоренилась привычка не ожидать помощи от закона, а надеяться на чиновников и почти в каждом, даже самом простом, деле прибегать к взяткам [8, с. 116]. Основной задачей сибирской реформы была правовая реорганизация местного администрирования, а также создание и систематизация местного законодательства путем его кодификации [9, с. 187]. В результате нормотворческой деятельности М.М. Сперанского и его сотрудников было подготовлено 10 проектов нормативно-правовых актов в области правового регулирования жизнедеятельности региона и его управления [10, с. 42]. Этими проектами предусматривалась реорганизация административно-территориального устройства Сибири, они должны были стимулировать социально-экономическое развитие зауральских территорий, определяли правовой статус коренных народов, вносили коррективы в местное самоуправление у горожан, крестьян и казаков, а также упорядочивали повинности населения.

Особенностью сибирской реформы 1822 г. было также то, что Сперанский прибыл в регион с большим контингентом молодых чиновников из европейской России, которые заняли большинство освободившихся после ревизии должностей, вплоть до городничих, земских исправников и земских заседателей.

3. Содержание и знчение «Учреждение для управления сибирских губерний и областей» 1822 г.

В 1822 г. император Александр I подписал, подготовленное Сперанским, «Учреждение для управления сибирских губерний». «Учреждение» состояло из трех частей. Как было указано в его 11 параграфе в состав закона также входило 9 особых «Уставов» и «Положений»: Уставы о городовых казаках, ссыльных и этапах, об управлении инородцев и сухопутных сообщениях; Положения о земских повинностях, хлебных запасах и долговых обязательствах между инородцами и сибирскими крестьянами [11, с. 17]. «Учреждение» 1822 г. специально указывало, что оно распространяется на генерал-губернаторства Восточной и Западной Сибири, а также входящие в их состав Енисейскую и Иркутскую, Томскую и Тобольскую губернии, Охотское, Камчатское и Троице-Савское пограничные управления, Омскую и Якутскую области[1].

Принятие «Учреждений» означало признание со стороны правительственной власти необходимости учреждения в Сибири системы специального управления, свидетельствовавшего о начале формирования особого правительственного взгляда на «сибирскую» политику [12, с. 83]. Реформа 1822 г. была первой попыткой подойти к политико-правовому администрированию края комплексно, что указывало на стремление правительственной власти разработать концепцию отношения к зауральским территория империи, а также разработать программу их административного и хозяйственного развития [13]. «Учреждение» 1822 г. делало попытку установить контроль над фактически неограниченной властью генерал-губернаторов и губернаторов со стороны независимых от них коллегиальных органов-советов, при этом, не вводя общественных, самоуправленческих элементов в систему регионального управления. Кроме того, эти коллегиальные советы, объединявшие администрации разных уровней управления, должны были координировать и консолидировать деятельность местных органов ведомственной, министерской вертикали власти и устранять управленческие коллизии с генерал-губернаторской властью.

«Учреждением» 1822 г. предусматривалась некоторая деконцентрация и децентрализация власти, законом учреждались должности двух генерал-губернаторов Восточной и Западной Сибири – надзорных органов и одновременно своеобразных главных региональных министров. Создание этих должностей являлось попыткой соединения двух принципов управления – регионального и отраслевого, а также имело цель поставить под бюрократический надзор деятельность местных административных органов.

«Губернские органы власти, – отмечал М.М. Сперанский, – почти не имеют над собой никакого местного контроля; губернатор, который председательствует в губернском правлении, не может контролировать ни себя, ни равные себе по статусу учреждения; наличие прокурорского кон-

[1] Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собр. 1. Т. 38. СПБ., 1830. № 29.125.

ISSN 2658-4050 (Online)

троля не меняет положения дел, во-первых, прокурорские протесты не останавливают исполнения дел; во-вторых, что означает контроль низшего лица над более высшими? Что означает контроль, последствия которого проявляются через месяц, год после исполнения дела? И что может этот контроль, если он рассеян на огромное количество политических, хозяйственных и судебных дел? Нужен контроль с властью исправления, по общему учреждению, и он должен принадлежать только генерал-губернатору» [14, с. 17]. «Учреждением» 1822 г. не были решены все проблемы политико-правового администрирования в Сибири, однако реализация их, при всех трудностях и противоречиях в управленческой политике правительственной власти в первой половине XIX в. была несомненным шагом вперед в развитии государственно-правовых институтов регионального управления.

«Учреждением» 1822 г. в зауральской России были образованы два генерал-губернаторства – Западной и Восточной Сибири. В генерал – губернаторство Восточной Сибири вошли Енисейская и Иркутская губернии, Охотское, Камчатское и Троице-Савское пограничные управления и Якутская область. Центром Енисейской губернии, согласно реформе 1822 г., вместо Енисейска стал Красноярск[2].

Генерал-губернаторство Западной Сибири стало состоять из Томской и Тобольской губерний, а также Омской области. Центр генерал-губернаторства с учетом военно-стратегических задач в управлении регионом постепенно переместился из Тобольска в Омск[3].

Особое управление было установлено в Колывано-Воскресенском горном округе (с 1834 г. Алтайском), а также в Нерчинском горном округе. Оно было в ведении Кабинета его императорского величества и находилось под управлением его канцелярии во главе с начальником горных заводов. В Колывано-Воскресенском горном округе местное население было в двойном подчинении, кроме власти горных начальников на него распространялась власть томского губернского начальства. Всего же в составе сибирских генерал-губернаторств было учреждено 34 округа и 3 управления[4].

«Учреждением» 1822 г. предусматривалось два разных вида регионального управления: общее и особенное. Общее управление вводилось в развитых в социально-экономическом отношении районах. Оно состояло из трех степеней управления: окружного (в сельской местности вместо прежних уездов учреждались округа), городского (в губернских и окружных административных центрах), губернского и генерал-губернаторского.

Введение в регионе особенного управления М.М. Сперанский мотивировал удаленностью и обширностью территорий, заселенных коренным населением края. При организации особенного управления, учреждавшегося в областях, предусматривать наличие полного состава учреждений, которые предполагались для губерний, было нецелесообразно, но набора учреждений только окружного типа было недостаточно.

Каждая из трех степеней управления состояла из «общего» (руководитель административно-территориальной единицы и Совет, который включал руководителей отраслевых органов) и «частного», которое было организованного по отраслевому принципу управления. Совет представлял собой коллегиальный совещательный орган с определенной компетенцией: контролем за рассмотрением дел, разрешением административно-управленческих коллизий, административно-хозяйственным управлением.

Главные управления, учрежденные в каждом из генерал-губернаторств, занимались контролем за работой особенных и общих управлений регионов. Главные управления осуществляли управление генерал-губернаторствами и возглавлялись генерал-губернаторами. Главные управления осуществляли свою деятельность через общие губернские управления, которые, в свою очередь, осуществляли руководство над органами частного управления, созданными еще «Учреждениями для управления губерний» 1785 г. Екатерины II: казенными палатами, губернскими правлениями, губернским судом и губернским прокурором[5].

«Учреждение для управления сибирских губерний» 1822 г. реорганизовали систему местного самоуправления в городах Сибири, фактически отменив действие «Жалованной грамоты городам Российской империи» 1785 г. По мнению М.М. Сперанского, местное государственное

[2] Свод законов Российской империи (СЗ РИ). Т. 2. Ч. 2. Учреждения управления Сибирских губерний и областей. СПб., 1857. Ст. 2.
[3] ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 38. СПб., 1830. № 28. 892.
[4] ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 38. СПб., 1830. № 29.125; Собр. 2. Т. 26. № 24811; Т. 31. № 31079.
[5] ПСЗ РИ. Собр. 1. Т.38. Ч. 1. СПб., 1830. № 29.125.

ISSN 2542-1514 (Print)

управление и местное самоуправление составляли единую систему публичной власти. Тем самым органы городского общественного управления оказались под контролем местных административно-полицейских органов и должностных лиц – губернских правлений и городничих [15, с. 589]. «Учреждение» 1822г. узаконило также организованное еще в последней четверти XVIII в. волостное общественное управление у сибирских государственных крестьян, поставив крестьянское самоуправление под более жесткий контроль со стороны окружных полицейских органов – окружного начальника, земского исправника и земских заседателей [16, с. 64]. Закон также уставил начала правовой регламентации традиционного станичного управления у сибирских казаков [17, с. 21].

Составной частью реформы 1822 г. был «Устав об управлении инородцев» – самый значительный дореволюционный нормативный правовой акт в отношении коренных сибирских народов, который действовал без серьезных изъятий и изменений вплоть до начала XX в.[6] В этом «Уставе» было отражено стремление коронной власти найти компромисс между консервативной политикой по отношению к коренным жителям Сибири с объективными потребностями в преобразованиях, которые были вызваны к жизни процессом интеграции коренного населения края в общеимперскую систему политико-правовых и социально-экономических связей [18, с. 29]

«Устав» был вызван также потребностями более детального структурирования населения Сибири. Для обозначения политико-правового положения коренных народов края закон впервые вводил термин «инородцы», который внес элемент этнического разделения в правоприменительную практику и законодательство. Закрепление в «Уставе» термина «инородец» свидетельствовало об отказе восприятия коренного населения края как бесправных «туземцев» и признание его в качестве особой сословной группы, подданных Российского государства.

4. Заключение

«Учреждение для управления сибирских губерний и областей» 1822 г., стало для Сперанского первым опытом подготовки и принятия свода законов, который опередил впоследствии проведенную под его руководством общеимперскую кодификацию и инкорпорацию законодательства. «Учреждение» 1822 г. стало, кроме того, первой в истории страны систематизацией местного, регионального законодательства.

Реформа Сперанского в Сибири 1822 г., определила основы административно-территориального устройства зауральского региона страны, которые соответствовали потребностям времени [19, с. 44]. «Учреждение» устанавливало основные принципы и модели предлагаемых в Сибири преобразований, связанных с усилением контроля за работой местного управления, через передачу надзорных полномочий генерал-губернаторам и Советам генерал-губернаторств [20, с. 35]. Задача реформы была также в установлении единообразия в организации и деятельности администраций разных уровней управления с четким разграничением их компетенций, с учетом специфики конкретных сибирских регионов [21, с. 29]. Реформа должна была обеспечить создание оперативно действующего и «дешевого» административно-управленческого аппарата, который бы совмещал деятельность местного государственного управления с включением в реализацию его полномочий элементов местного самоуправления горожан, крестьян, казаков и родового управления коренных народов Сибири [22, с. 220].

Созданная М.М. Сперанским и получившая закрепление в российском законодательстве система сибирских административных учреждений была неизменной вплоть до полицейской 1867 г. и городской 1870 г. реформ [23, с. 22]. Система администрирования, заложенная Сперанским в «Учреждении для управления сибирских губерний» 1822 г., просуществовала с непринципиальными и незначительными, особенно в Восточной Сибири, изменениями вплоть до февральской революции 1917 г. [24, с. 709] «Учреждение» также рамочно сохраняло свой правовой статус в составе «Полного собрания законов Российской империи» также вплоть до 1917 г., пока не произошло крушение Российской империи [25, с. 783].

[6] ПСЗ РИ. Собр. 1. Т.38. СПб., 1830. № 29125.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дамешек Л.М. М.М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирской реформы М.М. Сперанского) / Л.М. Дамешек, И.Л. Дамешек, Т.А. Перцева, А.В. Ремнев. – Иркутск : Изд-во Иркутского ун-та, 2003. –246 с.

2. Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год. Т. 1 / В.И. Вагин. – СПб. : Тип. 2 Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1872. – 801 с.

3. Записки Александра Михайловича Тургенева // Русская старина. – 1895. – Т. 83, вып. 6. – С. 39–46.

4. Коновалов И. А. Роль и место общей полиции в системе местного управления в Сибири (XVIII — начало XX в.) / И.А. Коновалов. – М. : ИНФРА-М, 2020. — 311 с.

5. Дамешек Л.М. Материалы жандармских ревизий 1828–1832 гг. как источник изучения деятельности сибирского аппарата управления / Л.М. Дамешек, С.В. Кодан, А.В. Шавров // Источники по истории общественной мысли и культуры эпохи позднего феодализма. – Новосибирск : Наука, 1988. – С. 84–95.

6. Памятная книжка Тобольской губернии на 1884 год. Составлена А.И. Дмитриевым-Мамоновым и К.М. Голодниковым. – Тобольск : Тобольский губернский статистический комитет, 1884. – 530 с.

7. Прутченко С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки / С.М. Прутченко. – СПб. : [Тип. А.С. Суворина], 1899. – 405 с.

8. Коновалов И.А. Формирование сибирской полицейской бюрократии в XVIII в. / И.А. Коновалов // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 428. – С. 112–116. – DOI: 10.17223/15617793/428/15

9. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. / А.В. Ремнев. – Омск : Изд-во ОмГУ, 1995. – 237 с.

10. Дамешек И.Л. Сибирь в системе имперского регионализма (компаративное исследование окраинной политики России в первой половине XIX в.) / И.Л. Дамешек. – Иркутск : Оттиск, 2002. – 208 с.

11. Коновалов И. А. Местное управление в городах Сибири по «Учреждению» 1822 г. / И. А. Коновалов, А. П. Толочко // Вестник Томского государственного университета. История. – 2019. – № 60. – С. 17–21. – DOI: 10.17223/19988613/60/3.

12. Ремнев А.В. Сибирь в имперской географии власти XIX – начала XX вв. / А.В. Ремнев. – Омск : Изд-во ОмГУ, 2015. – 580 с.

13. Гессен В.М. Вопросы местного управления / В.М. Гессен. – СПб.: Тип. и лит. А. Е. Ландау, 1904. – 235 с.

14. Матханова Н.П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации / Н.П. Матханова. – Новосибирск : Сибирский хронограф, 2002. – 250 с.

15. Коновалов И.А. Особенности местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX– начале XX в. / И.А. Коновалов // Вестник РУДН. Серия: ИСТОРИЯ РОССИИ. – 2020. – Вып. 19, № 3. – С. 578–590. – DOI: 10.22363/2312-8674-2020-19-3-578-590.

16. Румянцев П.П. Борьба надзиравших за частной промышленностью в Сибири жандармских штаб-офицеров с коррумпированностью волосного крестьянского правления / П. П. Румянцев // Восточно-Европейский научный вестник. – 2017. – № 2 (10). – С. 60–64.

17. Москвитин Ю.Н. Полиция Томской губернии в 1867–1917 гг. (устройство, численность и материальное обеспечение служащих) : автореф. дис. … канд. ист. наук / Ю.Н. Москвитин. – Барнаул, 2004. – 21 с.

18. Коновалов И.А. Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. / И.А. Коновалов, Б.Б. Шиманис // Вестник Омского университета. Серия Право. – 2009. – № 2. – С. 23–29.

19. Лохвицкий А. Губерния. Её земские и правительственные учреждения. Ч. 1 / А. Лохвицкий. – СПб. : тип. И. Бочкарева, 1864. – 221 с.

20. Палин А.В. Формирование региональных интересов центральных органов власти на этапе обсуждения сибирской губернской реформы конца XIX в. / А.В. Палин // Известия Иркутского государственного университета. Серия История. – 2018. – Т. 26. – С. 34–43. – DOI: 10.26516/2222-9124.2018.26.34.

21. Любичанковский С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.) / С.В. Любичанковский. – Самара ; Оренбург : ИПК ГОУ ОГУ, 2007. – 750 с.

22. Анучин Е.Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е.Н. Анучин. – СПб. : тип. М-ва вн. дел, 1872. – 238 с.

23. Siegelbaum L.H. Paradise or Just a Little Bit Better? Siberian Settlement “Fever” in Late Imperial Russia / L.H. Siegelbaum // The Russian Review. – 2017. – Vol. 76, iss. 1. – P. 22–37. – DOI: 10.1111/russ.12117.

24. Lohr E. Russia, 1917: Revolution as Demobilization and State Collapse / E. Lohr, J. Sanborn // Slavic Review. – 2017. – Vol. 76, iss. 3. – Pp. 703–709. – DOI: 10.1017/slr.2017.178

25. Коновалов И.А. Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия / И.А. Коновалов // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия История. – 2018. – Т. 63, вып. 3. – С. 771–782.

REFERENCES

1. Dameshek L.M., Dameshek I.L. Pertseva T.A., Remnev A.V. M. M. Speransky: The Siberian version of Imperial Regionalism (to the 180th anniversary of the Siberian reform of M. M. Speransky). Irkutsk: Publishing House of the Irkutsk University, 2003. 246 p. (In Russ.).

2. Vagin V.I. Historical information about the activities of Count M. M. Speransky in Siberia from 1819 to 1822. Vol. 1. St. Petersburg, Emperor’s Chancellery typography, 1872. (In Russ.).

3. Notes of Alexander Mikhailovich Turgenev. *Russkaya starina,* 1895, vol. 83, iss. 6, pp. 39–46. (In Russ.).

4. Konovalov I. A. The role and place of the general police in the system of local government in Siberia (XVIII — early XX century). Moscow, INFRA-M Publ., 2020. 311 p. (In Russ.).

5. Dameshek L.M., Kodan S.V., Shavrov A.V. Materials of the Gendarmerie Audits of 1828-1832 as a source for studying the Activities of the Siberian Administrative Apparatus, in: Romodanovskaya E.K (ed.). *Istochniki po istorii obshchestvennoj mysli i kul'tury epohi pozdnego feodalizma*. Novosibirsk, Nauka Publ., 1988. Pp. 84–95. (In Russ.).

6. Dmitriev-Mamonov A.I., Golodnikov K.M. (comp.). Memorial book of the Tobolsk province for 1884. Tobol'sk, Tobolsk Provincial Statistical Committee Publ., 1884. 530 p. (In Russ.).

7. Prutchenko S.M. Siberian suburbs. Regional institutions associated with the Siberian Institution of 1822, in the system of the Russian state governance. Historical and legal essays. St.Petersburg, A.S. Suvorin typography, 1899. 405 p. (In Russ.).

8. Konovalov I. A. Formation of the Siberian police bureaucracy in the 18th century. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2018, no. 428, pp. 112–117. DOI: 10.17223/15617793/428/15 (In Russ.).

9. Remnev A.V. Autocracy and Siberia. Administrative policy in the first half of the 19th century. Omsk, OmSU Publ., 1995. 237 p. (In Russ.).

10. Dameshek I.L. Siberia in the System of Imperial Regionalism (comparative study of the borderland policy of Russia in the first half of the 19th century). Irkutsk, Ottisk Publ., 2002. 208 p. (In Russ.).

11. Konovalov I.A., Tolochko A. P. Local governance in the cities of Siberia according to “Institution” of 1822. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya = Tomsk State University Journal of History,* 2019, no. 60, pp. 17–21. DOI: 10.17223/19988613/60/3 (In Russ.).

12. Remnev A.V. Siberia in the Imperial geography of power of the 19th-early 20th centuries. Omsk, OmSU Publ., 2015. 580 p. (In Russ.).

13. Gessen V.M. Local government issues. St. Petersburg, A.E. Landau typography, 1904. 136 p. (In Russ.).

14. Mathanova N. P. Higher administration of Eastern Siberia in the middle of the 19th century: Problems of social stratification. Novosibirsk, Sibirskiy hronograf Publ., 2002. 250 p. (In Russ.).

15. Konovalov I. A. Local Self-Government among the Cossacks of Western Siberia and Northern Kazakhstan in the 19th and Early 20th Centuries. *Vestnik RUDN. Seriya Istoriya Rossii = RUDN Journal of Russian History*, 2020, vol. 19, no. 3, pp. 578-590. DOI: 10.22363/2312-8674-2020-19-3-578-590 (In Russ.).

16. Rumyantsev P.P. The struggle of the gendarmerie staff officers who supervised private industry in Siberia with the corruption of the volost peasant government. *Vostochno-Evropeiskii nauchnyi vestnik = Eastern European Scientific Journal*, 2017, no. 2, pp. S. 60–64. (In Russ.).

17. Moskvitin Ju.N. The police of the Tomsk province in 1867-1917 (organization, number and material support of employees). Cand. Diss. Thesis. Barnaul, 2004. 21 p. (In Russ.).

18. Konovalov I.A., Shimanis B.B. The structure of the municipal bodies of Western Siberia according to the Urban Statute of 1870. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law",* 2009, no. 2, pp. 23-29. (In Russ.).

19. Lokhvitskiy A. Guberniya. Its rural and government agencies. Vol. 1. St. Petersburg, I. Bochkarev typography, 1864. 221 p. (In Russ.).

20. Palin A. V. Formation of Regional Interests of Central Authorities at the Stage of Discussion of the Siberian Provincial Reform in the Late XIX Century. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Istoriya = The Bulletin of Irkutsk State University. Series "History"*, 2018, vol. 26, pp. 34–43. DOI: 10.26516/2222-9124.2018.26.34. (In Russ.).

21. Liubichankovskiy S.V. Provincial Administration and the Problem of the Crisis of Power in Late Imperial Russia (based on the materials of the Urals, 1892-1914). Samara-Orenburg, Orenburg State University Publ., 2007. 750 p. (In Russ.).

22. Anuchin E.N. Historical review of the development of administrative and police institutions in Russia from the Statute of the Provinces of 1775 to the last time. St. Petersburg, Ministry of Interior typography, 1872. 238 p. (In Russ.).

23. Siegelbaum L.H. Paradise or Just a Little Bit Better? Siberian Settlement "Fever" in Late Imperial Russia. *The Russian Review*, 2017, vol. 76, iss. 1, pp. 22–37. DOI: 10.1111/russ.12117.

24. Lohr E., Sanborn J. Russia, 1917: Revolution as Demobilization and State Collapse. *Slavic Review,* 2017, vol. 76, iss. 3, pp. 703–709. – DOI: 10.1017/slr.2017.178.

25. Konovalov I. A. The crisis of local government in Siberia on the eve of the fall of the autocracy. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya = Vestnik of Saint Petersburg University. History,* 2018, vol. 63, no. 3, pp. 771–782. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коновалов Игорь Анатольевич – доктор исторических наук, доцент, декан юридического факультета
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: konov77@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5080-1383; AuthorID: 349646

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Igor A. Konovalov – Doctor of History, Associate Professor, Dean, Faculty of Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: konov77@mail.ru
RSCI SPIN-code: 5080-1383; AuthorID: 349646

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коновалов И.А. «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. – первый опыт кодификации М.М. Сперанского / И.А. Коновалов // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 32–39. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).32-39.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Konovalov I.A. "Statute on Siberian provincial administration" of 1822: the first experience of codification by Michael Speransky. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 32–39. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).32-39. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 341.01
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).40-57

CC BY 4.0

ВТОРЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В НАЦИОНАЛЬНУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

В.Ф. Анисимов[1], Ю.В. Трунцевский[2]
[1] *Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск, Россия*
[2] *Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
04 августа 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Международное право, национальное право, правовая система, имплементация, дуализм, мягкое право, договоры, коррупция, суды

Неограниченность международного права только межгосударственными отношениями в результате глобальных процессов требует разработки новых научных подходов к осмыслению процессов вторжения международного права в правовые системы государств, воздействия норм международного права и международных институтов на национальный правопорядок, что и стало целью данной статьи.
Опираясь на результаты, в том числе, проводимой в нашей стране конституционной реформы 2020 г., авторами сформулирован ряд выводов, которые охватывают: обоснование трансформации основополагающего принципа международного права – договоры должны соблюдаться – в практически императив – национальное законодательство должно изменяться; определение разнообразия форм вторжения международного права в национальные правовые системы, связанных с признанием юрисдикции международных судебных органов, экстерриториального действия зарубежного права, наднационального характера права интеграционных образований, с невозможностью отдельных государств противодействовать экспоненциальной коррупции исключительно национальными институтами власти. Доказывается значение наличия у каждого государства права самостоятельно определять пределы вторжения международного права в их национальную правовую систему: содержание имплементационного законодательства; полноты исполнения решений и выполнения рекомендаций международных органов и судов; признания экстерриториального действия зарубежного права и выбора форм его исполнения.

INTRUSION OF INTERNATIONAL LAW INTO THE NATIONAL LEGAL SYSTEM

Valery F. Anisimov[1], Yuri V. Truntsevskiy[2]
[1] *Ugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia*
[2] *Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia*

Article info
Received –
2020 August 04
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
International law, national law, legal system, implementation,

The subject of the research is the peculiarities of the implementation of international law in national legal systems, the law enforcement practice of the implementation of international legal obligations of the state, doctrinal approaches to the interaction of the norms of international and domestic law.
The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that the limits, forms and methods of the ex-ante intrusion of international law into the national legal system are determined not only as a result of the agreed will of States, but also against such will, under the influence of the interests of individual States or their political blocs that occupy a dominant position in an international organization.
Methodology. The authors use such general theoretical and specific scientific methods as comparative analysis, generalization, interpretation and classification as well as systemic analysis and formal logical methods.

ISSN 2658-4050 (Online)

dualism, soft law, contracts, corruption, courts

The main results. The forms and methods of intrusion of international law into the legal systems are diversified. International law is not limited to interstate relations. Global processes require the development of new scientific approaches to understanding the processes of intrusion of international law into the legal systems of States. These processes require the study of the forms and methods of the impact of international law and international institutions on the national legal order. States are sometimes forced to implement measures developed in the international implementation mechanism (due to the need for international financial assistance as well as the inability to single-handedly defeat internal corruption, create a favorable international image, etc.). The international legal invasion exist already ex – post through the decisions of international judicial bodies or the assertive recommendations of international organizations. Their demands are made not just to comply with international obligations, but to change national legislation. The implementation of the norms of international law in national legal systems should be carried out at the domestic level just as much as it is necessary to fulfill these international obligations. The law enforcement practice in the state is based solely on national principles of law, and it is unacceptable to comply with the requirements from the outside to change them from the point of view of the independence of the state. It is the exclusive right of each State to determine the content of acts of interpretation of international bodies in relation to the decisions and actions of specific States from the point of view of their national interests.
We prove that every state has the important right to determine the limits of the invasion of international law in their national legal system: the contents of implementing legislation; the completeness of implementation of the decisions and recommendations of international bodies and courts; the recognition of the extraterritorial validity of foreign law and forms of its implementation.
Conclusions. The fundamental principle of international law- pacta sunt servanda – is transforming into a practical imperative – national legislation must change. This is due to the recognition of the jurisdiction of international judicial bodies. This is due to the extraterritorial effect of foreign law; it is connected with the transnational character of the law of international integration entities. This is due to the inability of individual States to resist exponential corruption. The continuous nature of the intrusion of international law into national legal systems is reflected in the various methods of such interference. The article proves the importance of each state having the right to independently determine the limits of the intrusion of international law into their national legal system.

1. Ведение

Продвижение глобализации изменило концепцию четкого разделения между юрисдикцией государства, основанной на его суверенитете, и все, что находится за его пределами [1, с. 6]. Международное право больше не ограничивается межгосударственными отношениями, касающимися таких тем, как территория, война и мир; оно также регулирует правовые отношения, которые до недавнего времени считалось подпадающим под исключительную компетенцию государств и их правовые порядки: здравоохранение, экономика, трудовые стандарты, охране окружающей среды и др. [2, с. 48]. Развитие международного права привело к включению в него, в качестве субъектов, физических и юридических лиц (так, коммерческие организации несут ответственность за соблюдение прав человека) [3, с. 5]. Однако наиболее заметными субъектами международного правопорядка по-прежнему являются государства и, в меньшей степени, международная организация.

В юридической науке признается, что международное право не обладает силой изменять или создавать нормы внутригосударственного права и «нормы международного права обязательны лишь в той степени, в какой государство «чувствует» себя связанным его предписаниями» [4, с. 53]. Как только эти нормы появились, прежде всего, посредством договоров или обычаев, государства сами возложили на себя задачу обеспечения соблюдения международных правил [5, с. 13].

Термин «имплементация» определяется как акт введения в действие нормы международного права в рамках правового порядка государства и эффективность внутренних имплементационных мер является обязательным условием соблюдения госу-

ISSN 2542-1514 (Print)

дарством договора[1]. «Имплементация относится к мерам того, что государства принимают для осуществления международных соглашений в своем внутреннем праве» [6, с. 4].

2. Дискуссия

Проблема приведения в действие норм международного права на территории государства решается каждой страной самостоятельно, так как формы и методы обеспечения выполнения, принятых государством международных обязательств (норм) относятся к исключительному суверенному праву каждой страны [7, с. 29].

Имплементация норм международного права – это целенаправленная организационно-правовая деятельность государств, предпринимаемая индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств [8, с. 62]. Международное обязательство – это правило поведения для субъектов международного права. Такое правило одно – оно имеет международно-правовое значение, но действовать оно будет в двух разных правовых формах: согласованной (договорной) воли государств; и в качестве национально-правовой нормы, осуществление которой является международно-правовым обязательством этого государства.

Международный и национальный правовой порядок должны рассматриваться как отдельные юрисдикции. Это ситуация, при которой международное право для достижения целей, заложенные в международно-правовом документе [9, с. 22], налагает на государство обязательство принимать законодательство на национальном уровне[2]. Такое законодательство называется «имплементационным» [9, с. 29]. Обязательства для государства, принимающего имплементационное законодательство, обычно являются частью международных договоров[3], либо решений международных организаций, например, некоторые резолюции Совета Безопасности ООН по терроризму и по нераспространению оружия массового уничтожения.

Исходя из существования «разрыва» между международным и национальным правом, существуют две разнопорядковые системы имплементации или два самостоятельных механизма имплементации, соотносящиеся с ней как части и целое, каждая из которых состоит из своих собственных структурных элементов [8, с. 58].

К международным организационно-правовым инструментам имплементации следует отнести деятельность статутных органов организаций, например ООН, Совета Европы – соответственно Совет Безопасности и Европейский суд по правам человека, ГРЕКО[4].

На национальном уровне механизм имплементации – это система правовых инструментов, способствующих закреплению и отражению во внутригосударственном законодательстве тех международно-правовых норм, которые признаны государствами в качестве стандартов. Так, для обеспечения применения норм международных договоров судами в Верховном Суде РФ был учрежден отдел международного права, входящий в Управление систематизации законодательства и анализа судебной практики ВС РФ [10, с. 160]. При этом внутреннее имплементационное законодательство не должно противоречить внутренним законам, поскольку это сделало бы имплементационное законодательство неэффективным.

Самым важным шагом после принятия имплементационного законодательства (ex post) – это его эффективное применение на практике[5] и простое его существование недостаточно для того, чтобы признать соблюдение государством своих международных обязательств. Иными словами, имплемента-

[1] В Руководстве для законодательных органов отмечается, что положения и требования Конвенции должны быть четко поняты законодателями и политиками, и имплементационная мера должна соответствовать требованиям Конвенции (UN Office on Drugs and Crime, Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols Thereto (United Nations, New York 2004. p. 9).

[2] Это такие международные правовые документы, которые имеют непосредственную цель принятия национального имплементационного законодательства, при условии, что национальный правовой порядок будет опираться на этот международно-правовой документ.

[3] В исключительных ситуациях обычное право может содержать обязательство соблюдать нормы международного права и принять законодательство на национальном уровне. Единственный известный пример касается запрещения пыток и запрета на геноцид.

[4] Группа государств против коррупции (Groupe d'États contre la corruption, GRECO, далее – ГРЕКО).

[5] Понятие эффективности отражено в максиме ut res magis valeat quam pereat, что можно перевести как «чтобы добиться успеха, а не потерпеть неудачу». Требуется, чтобы договорное положение интерпретировалось таким образом, чтобы применимая норма становилась эффективной.

ция международного права в рамках внутренней правовой системы должна выходить за рамки разработки или изменения текстов правовых норм.

Так, законодательные, исполнительные и судебные органы государств служат связующим звеном между международным и национальными правопорядками – внутренние имплементационные акты (будь то законодательные, исполнительные или судебные) сохраняют большое значение в реализации международного права. Национальные имплементационные меры являются важным элементом в осуществлении международного права; без этих мер международное право не будет реализовано, а правовые инструменты не смогут иметь юридических и практических последствий во внутренней юрисдикции [11, с. 91]. Поэтому следует признать такую функцию государства, как имплементация норм международного права.

В статье специально не ставится задача рассмотреть элементы национальной правовой системы (система права, правовая культура и правовая практика), в которые вторгается международное право в широком смысле (нормы, институты), оставив данные проблемы на дальнейшее исследование. Попытаемся установить формы и методы такого вторжения.

Термин «связь» в международном и национальном аспектах, предполагает существование отдельных правовых порядков, с точки зрения двух теоретических подходов ответа на этот вопрос о месте, которое международное право занимает во внутреннем праве, иерархии норм, т. е. является ли международное право высшим или низшим по отношению к нормам отечественного права: дуализм и монизм [12, с. 48]. Известные сторонники дуалистической концепции отношений между международными и национальным правом – итальянец Дионисио Анцилотти (1867–1950) и немец Генрих Трипель (1868–1946), утверждали, что существуют различия между международным и национальным правом [13, с. 52–53]. Сторонники монизма придерживаются мнения, что международное и национальное право – это одна часть единого правового порядка и проявляется это на международном или национальном уровне, с точки зрения одновременного воздействия параллельных правил [14, с. 16-17] на один объект международных и внутренних норм [15, с. 326]. Существуют две ветви монизма: монизм, который считает международное право выше национального закона, и монизм, который утверждает, что национальное право более высокого ранга, чем международное [5, с. 52].

Все ранее сказанное об имплементации норм международного права – положения, довольно устоявшиеся в теории международного права [16; 17], в том числе на уровне диссертационных исследований [18–24].

3. Результаты исследования

3.1. Взаимодействие международного и внутригосударственного права

Вместе тем, многообразие существующих правовых систем отражает отсутствие глобального или регионального консенсуса по вопросу о взаимосвязи между международным и внутренним правом с национальной точки зрения: государства открыли свои внутренние юрисдикции к международному праву в той или иной степени. Различные модальности[6] рецепции международного права во внутреннем правопорядке колеблется от чистого монизма к чистому дуализму и тому, что между ними.

Так, государство, которое придерживается сильного дуализма, будет отказывать в действительности международно-правовым нормам во внутригосударственном правовом порядке, за исключением случаев, когда внутренний (законодательный) акт преобразования или инкорпорации прописал международной норме качество закона [1, с. 7]. Специальная статутная инкорпорация требует, чтобы каждый договор был прямо инкорпорирован до того, как он сможет быть применен внутри страны включен в отечественный правовой порядок [25, с. 98]. После инкорпорации положений договора применяться будет имплементационный акт, а не сами положения договора [26, с. 622–623]. Исключение из этого общего правила составляют договоры, заключаемые учреждениями ЕС. Они непосредственно применимы в правовом порядке государств-членов в качестве европейского права [26, с. 622–623].

Фундаментальные принципы дуализма были подтверждены практикой государств на протяжении всего XX в. и до настоящего времени [14, с. 20]. Дуализм, с этой точки зрения, подразумевает четкое разделение между международным правом и наци-

[6] Модальная оценка выражается с помощью модальных понятий: «необходимо», «возможно», «случайно», «доказуемо».

ональным законодательством: государства несут ответственность за осуществление договорных международно-правовых обязательств в рамках их внутреннего законодательства, и они могут выбрать наиболее подходящие средства, принимая во внимание наделение компетенцией различных органов на национальном уровне. Другими словами, государство имеет свободу наделения исполнительной, законодательной или судебной власти полномочиями применению или осуществлению соответствующих норм международного права до тех пор, пока договоренности не противоречат границам соответствующих международных обязательств этого государства.

3.2. Имплементационное законодательство

Международные стандарты, которые должны быть реализованы в национальной правовой системе можно классифицировать следующим образом: стандарты, которые будут внедряться исполнительным органом; стандарты, подлежащие применению судебными органами власти и стандарты, которые должны быть реализованы законодательным органом. Последняя категория может быть разделена на стандарты, которые содержат четкое обязательство принимать имплементационное законодательство и стандарты, которые делают это неявно (то есть, эксплицитно и имплицитно). Разница между этими двумя категориями заключается в том, что формулировка стандарта, подпадающего под последнюю подкатегорию, прямо не указывает на принятие законодательства, но использует родственные понятия, такие как «меры» или «стратегии».

Имплементационное законодательство в свою очередь может быть разделено на акты реализации и акты инкорпорации, которые различаются, по крайней мере, по двум направлениям [9, с. 38]. Во-первых, принимая во внимание, что акты реализации могут потребоваться для разработки или дополнения международно-правовой нормы, обязательной для исполнения государством в целях обеспечения реализации целей договора (обычно определенных в международном документе), акты инкорпорации не предусматривают такой разработки. Вместо разработки или дополнения международно-правовых обязательств, они служат единственной цели присвоения качества закона существующим положениям международного происхождения во внутреннем праве. Во-вторых, юридическое обязательство принять акт реализации вытекает исключительно из международно-правового документа. Акт инкорпорации, напротив, в первую очередь требуется законом государства. Таким образом, акты реализации и акты инкорпорации могут быть разграничены с теоретической точки зрения, однако с практической – вполне возможно, что национальный законодательный акт будет выполнять одновременно и международно-правовую функцию имплементации и инкорпорацию документа. В конечном счете, многое зависит от каждого национального правового порядка, его специфических особенностей.

Отметим справедливость высказывания В.М. Левченко о том, что вся практика текущего правотворчества есть вторжение в систему права. Основные его формы (дополнение, конкретизация, детализация) есть постоянный процесс объективизации норм права, их глубокой специализации и расширения объема регулирования [27, с. 24]. Дальнейшее наше исследование показало, что цели имплементации распространяются не только на создание имплементационного законодательства [9, с. 42], но и имеют задачи, сопряженные с вторжением в национальную правовую систему.

В выборе способов и форм заимствования (иначе – рецепции) норм международного права государства остаются свободными. Государство, внутригосударственное право, как бы в ответ международному праву, уточняет (формализует) эти обязанности, определяет органы, ответственные за осуществление международных договоров [28, с. 130]. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 34 Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 г. государство-участник может принимать более строгие или суровые меры, чем те, которые предусмотрены данной Конвенцией. Таким образом, соглашение устанавливает минимальные стандарты осуществления, которые обеспечивают гармонизацию внутренних мер для предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней. При этом текст данной Конвенции в значительной степени полагается на юридические условия и понятия, которые используются в юрисдикциях государств ее участников, не требуется дословная транспозиция, используемых в ней терминов и понятий.

Отметим, что массовое заимствование это обычное явление в юриспруденции. «Правовая гармонизация» является общим подходом в международном праве, при котором государства согласовывают набор политических целей. Каждое государство впоследствии вносит изменения в свое внутрен-

ISSN 2658-4050 (Online)

нее законодательство, считая это необходимыми для удовлетворения сформулированных целей политики. Ю.А. Тихомиров даже предлагает выработать набор типичных требований к «правовой готовности» имплементации норм международного права [29, с. 89].

Понятие «правовая унификация» означает, что применимые внутренние законы заменяются единым сводом согласованных правил на межправительственном или наднациональном уровне [30, с. 368].

Каких-либо специальных международно-правовых актов, регламентирующих хотя бы в общей форме порядок имплементации международных обязательств, не принималось [8, с. 58]. Однако, в отдельных сферах подобная практика есть. Примером национальной законодательной модели имплементации норм международного права может служить Акт КНР «Об имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (Act to Implement United Nations Convention against Corruption. 20 мая 2015 г.). Данный документ был принят в целях осуществления (имплементации) UNCAC, совершенствования системы предупреждения коррупции и борьбы с ней, укрепления антикоррупционного международного сотрудничества, технической помощи и обмена информацией, обеспечения возвращения незаконных активов и содействия транспарентности и подотчетности государственных органов. Актом определен внутренний правовой статус UNCAC, чем КНР подчеркивает исполнение соответствующих обязательств по международному праву [31, с. 339–342].

«Законы, и в первую очередь, Конституция определяют правовую позицию государства в международных отношениях» [4, с. 236]. Так, национальный механизм имплементации норм международного права основывается на Конституции РФ, Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[7] и др., то есть тех нормативных актах, которые определяют место международного права в национальной правовой системе, решают вопрос о соотношении этих двух систем.

Исходя из содержания Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[8] можно сделать вывод, что на стратегическом уровне для нашей страны имплементация норм международного права имеет значение исключительно в рамках международных отношений – «верховенства международного права в межгосударственных отношениях» **«**создание стабильной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право» (п. 8 и 87 Стратегии). В целях сохранения стратегической стабильности Российская Федерация способствует сохранению устойчивости международно-правовой системы (п. 104).

Национальное законодательство – это, прежде всего, внутреннее дело и государства не обязаны информировать о его принятии другие государства[9]. Более того, простое принятие закона, противоречащего правовым обязательствам государства, не будут приравниваться к международному противоправному деянию и только когда этот закон применяется в одном или нескольких случаях такое поведение влечет за собой международную ответственность[10].

В прецедентном праве ЕСПЧ, на поставленный вопрос о том, находятся ли государства-участники ЕСПЧ под обязательством отменить внутреннее законодательство, противоречащее положениям договора, даже если соответствующее внутреннее законодательство не применяется на практике, суд предположил, что само существование таких законов может, при отсутствии применения в практике, равносильно нарушению ЕСПЧ[11].

Возможно, такой вывод сделан на основе общеполагающего принципа pacta sunt servanda. Однако на практике получается, что современное международное право в вопросах имплементации под воздействием наднациональных механизмов следует не устоявшемуся и универсальному принципу

[7] Собрание законодательства РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

[8] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2016, № 1 (часть II), ст. 212.

[9] Согласно праву ЕС национальный законодательный процесс должен дополняться дополнительным действием под названием «уведомление», посредством которого государства информируют Европейскую Комиссию о завершении процесса имплементации. Директивы ЕС часто содержат следующее положение: «государства-члены должны сообщать Комиссии текст положений национального законодательства, которые они принимают в области, регулируемой настоящей директивой».

[10] Prosecutor v Anto Furundžija (Trial Chamber judgment) IT-95-17/1-T (10 December 1998) par. 150.

[11] A.D.T. v the United Kindom (App no 35765/97) ECHR 2000-IX 295, par. 23 and 38 and S.A.S. v France (43835/11) ECHR 2014-III 341, par. 57.

ISSN 2542-1514 (Print)

«договоры должны соблюдаться», а императиву – национальные законы должны изменяться lex oportet mutare, что хорошо характеризует вывод о том, что международное право «пробило броню» национальных правовых систем [32, с. 5–6].

То есть международная перспектива ставит свое право выше национального: государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права как оправдание своего неисполнения договора[12]. Международный суд подтвердил, что основополагающий принцип международного права заключается в том, что международное право преобладает над внутренним правом[13].

3.3. Решения международных судов

Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции и защите прав и основных свобод и Протоколов к ней» в ст. 1 устанавливает: «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает ipso facto и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней»[14]. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» указал судам: "Российская Федерация, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении Российской Федерации»[15].

Итак, мы видим легитимность вторжения в национальную правовую систему решений международных судебных органов, поскольку у ЕСЧП имеет место «юрисдикция» (позитивные обязательства) и есть «ответственность» [33, с. 5–7].

Изменениями, внесенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» было установлено: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»[16]. Еще в 2015 г. Конституционный суд РФ вынес Постановление от 14 июля 2015 г. № 21-П о праве Российской Федерации не исполнять решения ЕСПЧ, если они противоречат Конституции Российской Федерации[17].

Как справедливо отмечает академик Т.Я. Хабриева, зачастую толкование международных конвенций международными организациями не только значительно расширяет рамки международно-правовых предписаний, но и вносит в них существенные элементы импровизации, не являющиеся прямым отражением базовых международно-правовых норм [34, с. 101].

Следует привести мнение А.Л. Маковского: «нормы международных договоров толкуются по иным критериям, чем внутренние законы. Это вытекает из ст. 31–33 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Применяемые в договоре понятия могут не совпадать с понятиями, терминами внутреннего законодательства. В этих случаях рекомендуется учитывать объект и цель договора (п. 1. ст. 31)» [35, с. 112].

3.4. Экстерриториальное действие зарубежного права

Анализ международной антикоррупционной деятельности, например, показывает, что при объединении различных практик (внутригосударственные, региональные и международные) выделились типичные организационно-правовые комплексы – модели антикоррупционного государственного строительства. И в этой связи можно ставить вопрос уже не только об имплементации норм междуна-

[12] См.: ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров; проект Декларации прав и обязанностей государств (ст. 13); доклад Комиссии международного права ГА ООН о работе ее первой сессии (12 апреля – 9 июня 1949 года) в Doc A/CN.4/13, пятьдесят третьей сессии (23 апреля–1 июня и 2 июля–10 августа 2001 года) в Doc A/56/10; проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (ст. 32).

[13] Применимость обязательства по арбитражу в соответствии с разделом 21 соглашения о центральных учреждениях ООН от 26 июня 1947 г. (консультативное заключение) [1988] ICJ Rep 12, par. 57.

[14] Собрание законодательства РФ. 1998. № 14, ст. 1514.

[15] Российская газета. 2003. 2 дек.

[16] Собрание законодательства РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

[17] Собрание законодательства РФ. 2015. № 30, ст. 4658.

ISSN 2658-4050 (Online)

родного права, направленных на борьбу с коррупцией, но и об имплементации практики, то есть стандартов, как системы правовых положений, органов их реализующих и образцов антикоррупционного поведения (управление и соблюдение). Формируются такие образцы (типичные модели) в государствах, затем, при определенной оценке (одобрения) и поддержки со стороны международного сообщества имплементируются в других государствах. Здесь показателен опыт имплементации положений FCPA и закона Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (UK Bribery Act, 2010 – UKBA).

О превращении внутреннего права в часть международного указывал Блищенко И.П., отмечая, что английские юристы «заявляют, что международное право – часть common law, и это служит для них обоснованием обязанности английских судов применять международное право. Провозгласив международное право внутригосударственным правом Великобритании, английские юристы пытаются доказывать возможность перенесения «интернационализированного» тем самым common law на другие государства, заявляя, что common law является выражением универсального, мирового «общего права» [4, с. 123].

Так, рядом зарубежных государств были приняты законодательные акты по вопросам борьбы с коррупцией и взяточничеством, имеющие экстерриториальное действие. В Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (Министерство труда РФ, 2013 г.) указывается, что организациям, зарегистрированным и (или) осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, попадающим под действие FCPA и UK Bribery Act, следует учитывать установленные ими требования и ограничения. Так, в 2019 г. в обмен на отказ от дальнейшего судебного преследования и санкций по FCPA российская компания МТС подписала с регуляторами США соглашение, согласно которому заплатит штраф в размере 850 млн долл США. Ранее в рамках аналогичного расследования Vimpelcom (российский бренд «Билайн») и шведско-финская TeliaSonera выплатили США штрафов на общую сумму 1,76 млрд. долл США[18].

3.5. Специализированные антикоррупционные суды

Разочарование в способности обычного механизма правосудия адекватно бороться с коррупцией побудило многие страны создать специализированные антикоррупционные учреждения[19].

Так, в докладе ПРООН за 1999 г. по развитию прав человека в Южной Азии, охватывающей Индию, Пакистан, Бангладеш, Непал и Шри-Ланку в рамках призыва к «смелым, конкретным программам борьбе с коррупцией», странам предлагается создать специальные антикоррупционные суды. Подобные рекомендации были сделаны другими международными организациями, а также национальными экспертами. Например, Венецианская комиссия в отзыве по проекту закона Украины «О судах по борьбе с коррупцией» указала: «борьба с коррупцией и организованной преступностью может требовать мер, процедур и учреждений специализированного характера… специальный антикоррупционный судебный орган должен формироваться на конкурсной основе из судей с безупречной репутацией, должен быть зависимым только от закона и свободным от всех посторонних влияний и должен соответствовать стандартам Совета Европы и Венецианской комиссии» [31, с. 271–272].

Предполагается, что роль международных экспертов (членов Общественного совета международных экспертов)[20] в назначении судей является гарантией независимости Антикоррупционного суда Украины и его способности эффективно выполнять свои функции[21].

Хотя во многих странах специализированные антикоррупционные суды были полностью «доморощенными», в ряде случаев стимулом к созданию такого органа послужили донорские усилия. В Афганистане международное сообщество (в частности, США и Великобритания) оказало давление на афган-

[18] Газета.ru. 2019. 7 марта.

[19] Заключение по проекту закона «Об антикоррупционных судах» и по проекту закона «О внесении изменений в закон “О судебной системе и статусе судей” (о введении обязательной специализации судей по рассмотрению дел о коррупции и коррупционных правонарушениях)». Принято Венецианской комиссией на 112-м пленарном заседании (Venice, 6–7 October 2017). CDL-AD(2017)020. URL : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e

[20] Общественный совет международных экспертов образуется сроком на шесть лет Высшей квалификационной комиссией судей Украины для содействия ей в подготовке решений по вопросам назначения на должности судей Высшего антикоррупционного суда и является ее вспомогательным органом (ч. 1 ст. 9 Закона Украины «О Высшем антикоррупционном суде»).

[21] UNIAN. URL : https://www.unian.info/politics/10145306-venice-commission-praises-ukraine-s-newly-adopted-law-on-anti-corruption-court.html.

ское правительство, с тем, чтобы оно оперативно приступило к созданию антикоррупционных судов, как потому, что коррупция ими рассматривалась как серьезное препятствие экономическому развитию и безопасности в Афганистане, так и потому, что международные доноры были разочарованы тем, в какой степени средства, которые они предоставляли афганскому правительству, были незаконно присвоены[22] [36]. Создание специального суда Непала было ответом на давление со стороны международных доноров (США и Великобритания), обеспокоенных существенной «утечкой» в финансируемых ими программах [37]. США и Великобритания в деле Афганистана и главным образом Азиатский банк развития в деле Непала также оказывали широкую финансовую и техническую поддержку судам во время и после их создания.

Создание Антикоррупционного суда в Украине в 2018 г. стало одним из условий продолжения сотрудничества между Украиной и МВФ, которое необходимо для погашения внешних долгов страны в ближайшие годы[23].

Исходя из того, что в начале 2000-х годов Гватемала была неспособна противостоять коррупции в государственных учреждениях, ее правительство обратилось об оказании помощи, в ответ на которое была создана Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью в Гватемале (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala – CICIG).

Такая комиссия – это эксперимент по передаче правосудия на внешний подряд. В этой связи CICIG становится интересным и уникальным экспериментом для ученых в области как международного, так и конституционного права, а также для тех, кто фокусируется на государственном строительстве после гражданского конфликта, для сравнительного изучения [38].

CICIG является международным органом нового типа, который не зависит от ООН и регулируется исключительно ее учредительным документом. Этот орган отличается от традиционной международной организации тем, что он является полностью автономной организацией, которая не только действует в рамках внутреннего законодательства, но и регулируется соглашением международного права.

CICIG является новаторским и первым в своем роде международным органом, созданным между государством (Гватемалой) и ООН, с широким охватом внутренней правовой системы Гватемалы и с полномочиями на борьбу с коррупцией в гватемальском государстве.

CICIG был создан в соответствии с соглашением, подписанным между ООН и Правительством Гватемалы 12 декабря 2006 г., соглашение было ратифицировано Конгрессом Республики 1 августа 2007 г. и вступило в силу 4 сентября 2007 г. Конституционный суд Гватемалы при рассмотрении вопроса о создании CICIG в 2007 г. вынес заключение: «Поскольку полное соблюдение прав человека является всеобщей заботой, логично, чтобы государство расширило свои обязательства в этой связи и потребовало поддержки со стороны международной организации, специализирующейся в этой области, такой, как Организация Объединенных Наций, которая согласуется с обязательствами, принятыми государством в различных международных документах в области прав человека, которые подтверждают всеобщую заботу о его действительности».

Действуя в качестве независимого международного органа, CICIG стремится расследовать деятельность незаконных групп и подпольных организаций безопасности в Гватемале – преступных групп, которые, как считается, проникли в государственные учреждения, поощряя безнаказанность и подрывая демократические завоевания в Гватемале после окончания вооруженного конфликта в стране в 1990-х гг. Она представляет собой новаторскую инициативу ООН совместно с государством-членом по укреплению верховенства права в постконфликтной стране.

CICIG является временным учреждением, которое имеет финансирование исключительно для целей выполнения своего мандата за счет добровольных взносов различных стран. В результате был создан целевой фонд, который находится в ведении Программы развития ООН (ПРООН). Это гарантирует независимость комиссии.

Комиссар CICIG назначается Генеральным секретарем ООН.

CICIG разрабатывает рекомендации о внесении изменений в гватемальское законодательство. Как предусмотрено в учредительном соглашении CICIG, такая работа является частью ее мандата: «выносить рекомендации государству Гватемала в отношении государственной политики, которая должна быть

[22] Gutcher L. Afghanistan's Anti-Corruption Efforts Thwarted at Every Turn. Guardian, 2011. 19 July.

[23] См.: UNIAN. URL: https://www.unian.info/politics/10145306-venice-commission-praises-ukraine-s-newly-adopted-law-on-anti-corruption-court.html.

принята, включая необходимые судебные и институциональные реформы, в целях искоренения и предотвращения возрождения подпольных структур безопасности и незаконных сил безопасности».

7 января 2019 г. исполнительная власть страны осудила договор CICIG, утверждая, что за 11 лет своего существования CICIG нарушила национальный суверенитет и права людей, дела которых она расследовала. 9 января Конституционный суд вынес временное постановление, приостанавливающее действие денонсации президентом договора CICIG. Однако параллельно исполнительная власть и ее сторонники в Конгрессе инициировали процесс импичмента в отношении судей Конституционного суда.

Таким образом, Конституционный суд Гватемалы создал новый монистический подход к международному праву в рамках национальной правовой системы, создал сценарий, при котором международно-правовые документы, такие, как Межамериканская Демократическая Хартия и Американская конвенция о правах человека, становятся дополнительными конституционными мерами, направленными в отношении национальных субъектов.

Пример, CICIG поднимает новые вопросы о границах международных организаций в национальном контексте. Эксперимент CICIG также демонстрирует необходимость переосмысления роли суверенитета и того, как конституционно это предусматривается во внутренней обстановке. Несмотря на то, что CICIG пока еще не осуществила никаких конституционных изменений в Гватемале, на международном уровне CICIG стала ориентиром для таких изменений. Так, в соседнем Гондурасе, еще одной стране, страдающей от коррупции, нынешнее правительство договорилось о создании аналогичного международного органа с организацией американских государств (ОАГ). В рамках этих новых усилий ОАГ ратифицировала договор с правительством Гондураса об оказании помощи в «диалоге» по реформе судебной системы Гондураса.

3.6. Международные рекомендации

Международно-правовые стандарты могут быть кодифицированы в дополнительных документах, таких как руководящие принципы осуществления и справочники. Исходя из отсутствия в таких документах формальной юридической силы, их принято называть инструментами «мягкого права» (soft law). В ЕС, например, этот термин используется для обозначения актов, не имеющих обязательной силы, но, тем не менее, обладающих в пределах своей компетенции практическим или юридическим значением [39, с. 285].

Правотворческие полномочия международных организаций дают понять, что следует проводить различие между обязательными и необязательными их решениями, хотя эту строгую дихотомию может быть, трудно последовательно поддерживать на практике [40, с. 6–8].

Обязательные решения выносит, например, СБ ООН[24], резолюции Генеральной Ассамблеи [41, с. 21–42]. Необязательную категорию часто называют «рекомендациями». В отличие от обязательных решений международных организаций, их рекомендации не создают обязательств для своих адресатов [42, с. 880]. Так, ОЭСР «может выносить рекомендации членам организации для достижения ее целей»[25].

Парламентская Ассамблея СЕ предлагает[26] всем государствам-членам пересмотреть свое законодательство, касающееся борьбы с коррупцией, с учетом определенных руководящих принципов. Контроль за соблюдением государствами Совета Европы антикоррупционных стандартов возложен на ГРЕКО посредством проведения раундов взаимной тематической оценки, за которыми следует процедура соблюдения, предназначенная для оценки мер, принятых для осуществления рекомендаций ГРЕКО. Работа ГРЕКО напрямую требует от властей (в форме рекомендаций) не просто приведение национального законодательства в соответствие, а политических преобразований, организационных и законодательных реформ, по результатам реализации которых принимается доклад о выполнении рекомендаций ГРЕКО той или иной страной.

Выводы подобной оценки ГРЕКО – это утверждения о том, что законодательство государства и

[24] Некоторые Решения СБ ООН влекут за собой обязательство государств-членов принимать законодательные меры внутреннем уровне – требуют имплементационного законодательства. Примерами могут служить принятые Советом Безопасности ООН резолюции 1373 и 1540 в 2001 и 2004 годах, соответственно, в рамках глобальных усилий по борьбе с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения (см.: UNSC Res 1373 (28 September 2001) UN Doc S/RES/1373 and UNSC Res 1540 (28 April 2004) UN Doc S/RES/1540).

[25] Конвенция об Организации экономического сотрудничества и развития (принята 14 декабря 1960 года, вступила в силу 30 сентября 1961 года) 888 UNTS 179 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[26] См.: Corruption as a threat to the Rule of Law. Committee on Legal Affairs and Human Rights. AS/Jur (2013) 19.

практика правоприменения соответствуют или не соответствуют требованиям. Однако практика деятельности GRECO ясно дает понять, что подход «один размер подходит всем» не конструктивен. Рекомендации ГРЕКО должны тщательно адаптироваться к каждой конкретной стране[27]. Отмечается, что подобные рекомендации, в частности, по отношению к нашей стране, принимаются, как правило, без учета правовых традиций и особенностей национальной правовой системы [43, с. 212]. Более того, достаточно твердый и проникающий характер рекомендаций ГРЕКО, не огражденный в полной мере от влияния политических пристрастий, может нести для России определенные политические риски.

Так, ГРЕКО обращалась к Российской Федерации с рекомендациями предусмотреть конфискацию доходов от коррупции относительно всех преступлений коррупции УК РФ так же как других преступлений, которые могут быть связаны с коррупцией и предусмотреть эффективную конфискацию в таких случаях (ст. 104.1-3 УК РФ) [44, с. 2].

Роль подобных рекомендаций видится в регулировании сторон международных отношений. Рекомендации не должны касаться содержания норм национального законодательства, так как законотворчество является суверенным правом каждого государства.

Так, ЕСПЧ последовательно придерживается следующего: «в тех случаях, когда от государства требуется принятие позитивных мер, выбор средств в принципе является вопросом, который подпадает под сферу компетенции договаривающегося государства. Есть разные варианты обеспечения конвенционных прав, и даже если государство не применило одну конкретную меру, предусмотренную внутренним законодательством, она может выполнять свою позитивную обязанность с помощью других мер, средств»[28]. Возможно, ЕСЧП придает большее значение результату, который получается от применения внутренних мер, а не характеру этой меры, будь она законодательная или не законодательная[29].

Поэтому абсолютно верна позиция нашего государства в отношении рекомендаций GRECO, которая была высказана заместителем председателя Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции, А.Б. Выборным: «Как правило, мы достаточно оперативно исполняем только те нормы, которые согласуются с нашим национальным законодательством. В то же время, если по результатам проработки мы придем к выводу, что какие-либо действующие нормы уже охватывают рекомендации GRECO, то мы, безусловно, свое решение в этой части мотивированно отстаиваем»[30].

Рекомендации ФАТФ не дублируют и не подменяют соответствующие положения других принятых международных актов и соглашений, а служат их дополнением. На основании резолюции № 1617 от 2005 года Совета безопасности ООН они обязательны для всех государств, являющихся членами Организации объединенных наций, ipso facto членства в этой организации [45, с. 30].

Следует признать, что дискуссия не-право и право в международном праве может представлять больший интерес скорее для науки, чем для практики [46, с. 38]. В этой связи следует отметить, что международные правовые режимы создаются в результате переговоров нескольких государств и всякий раз, когда они не могут достичь консенсуса по тексту определенного соглашения в качестве обязательного требования, включение необязательных положений в международный правовой режим не следует рассматривать в качестве альтернативы включению императивных положений, а в качестве альтернативы невключению норм по конкретной теме вообще.

3.7. Право Европейского Союза

ЕС – интеграционное образование – «представляет собой новый правовой порядок международного права в интересах из которых государства ограничили свои суверенные права»[31], «эффективно заменяя национальные законодательства законодательством ЕС» [47, с. 43]. Там, где законодательство ЕС продвигается вперед, применимые внутренние

[27] Российская Федерация входит в ГРЕКО и должна участвовать в процедуре оценки, а, следовательно – совершенствовать свое антикоррупционное законодательство в соответствии с международными нормами.

[28] См., например: Будаева и другие против России (Budayeva and Others v. Russia) (App no 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02) ECHR 20 March 2008, par. 134.

[29] См.: Brincat and others v Malta (App no 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 and 62338/11) ECHR 24 July 2014, par. 112.

[30] Эксперты GRECO готовят антикоррупционные рекомендации для России // Известия. 2017. 5 дек.

[31] CJEU (Court of Justice of the European Union), Van Gend en Loos, case 26/62, judgment of 5 February 1963, ECLI:EU:C:1963:1, p. 12.

законы должны быть отменены. Законодательство ЕС запрещает существование внутренних законов, регулирующих охватываемый предмет по законодательству ЕС. Это прямое следствие передачи полномочий с национального уровня на уровень ЕС: «в той мере, в какой которым государства-члены передали законодательные полномочия ЕС, они больше не имеют полномочий принимать законодательные положения в этой области»[32]. То есть право ЕС имеет приоритет над внутренним законодательством государств-членов.

В результате своих монистических особенностей европейский правовой порядок соотносится с внутренними правовыми порядками принципиально иначе по сравнению с «неевропейским» международным правовым порядком. Эти особенности объясняют, почему государства-члены ЕС обязаны имплементировать принятые европейские законы: если бы это обязательство отсутствовало, европейские право зависело бы от готовности государств-членов сохранить свое верховенство над внутренними законами [48, с. 93].

«Закон», создаваемый этой международной организацией, является обязательным только для ее государств-членов [49, с. 120–121]. Однако законодательство ЕС может распространяться на ее ассоциированных членов третьих стран. В зависимости от характера и содержания соглашений ЕС с третьими странами выделяют такие формы, как сотрудничество, партнерство и ассоциация, где последнее предусматривает передачу отдельных вопросов правового регулирования в ЕС как наднациональный европейский орган.

Положения директив должна быть реализованы государствами, и законодательство ЕС предписывает метод транспозиции. Критерии его конкретности, точности и ясности не обязательно влекут за собой обязанность воспроизвести директиву дословно в конкретном виде, поскольку в зависимости от их содержания достаточным может быть их «общий правовой контекст»[33], чтобы заинтересованные лица смогли знать в полной мере свои права и обязанности и, при необходимости, уметь ссылаться на них в национальных судах"[34].

Суд ЕС (CJEU) заявил, что требование конкретной транспозиции будет иметь мало практической пользы, так как положение может быть составлено в общих чертах и устанавливать правила, которые носят общий характер для правовых систем государств-членов. Соблюдение директивы ЕС, которая имеет такие характеристики, должно обеспечиваться на практике к конкретной ситуации, независимо от того, перенесена ли она в национальное законодательство точно такими же словами[35]. Главное, чтобы такие предписания обеспечивали релевантность «законных ожиданий», имели правовую определенность с доступной и эффективной процедурой. Что касается рудиментарного характера норм, то международно-правовые режимы могут прямо предоставлять государствам свободу «заполнять» недостающие его части на национальном уровне.

4. Выводы

Анализ международно-правового вмешательств регулирующего характера в национальные правовые системы позволил выделить некоторые модели такого вторжения по форме и методам.

Формы вторжения международного права в национальные правовые системы:

юрисдикционное – решения международных судов;

захват – пример Гватемалы;

экстерриториальное – FCPA, UKBA;

донорское – специализированные антикоррупционные суды;

софтовое – рекомендации ГРЕКО и др.;

делегированное – передача полномочий государства-члена органам ЕС;

ассоциация – взаимоотношения ЕС с третьими странами;

Методы вторжения международного права в национальные правовые системы:

принуждение – решения международных судов;

[32] CJEU, Hauptzollamt Hamburg v Bollmann, case C-40/69, judgment of 18 February 1970, ECLI:EU:C:1970:12, par. 4; CJEU, Hauptzollambt Bremen, case C-74/69, judgment of 18 June 1970, ECLI:EU:C:1970:58, par. 4.

[33] CJEU (Court of Justice of the European Union), Commission v Germany, case C-29/84, judgment of 23 May 1985, ECLI:EU:C: 1985:229, par. 23; CJEU, Commission v Italy, case C-363/85, judgment of 9 April 1987, ECLI:EU:C:1987:196, par. 7; CJEU, Commission v Germany, case C-131/88, judgment 28 February 1991, ECLI:EU:C:1991:87, par. 6.

[34] CJEU, Commission v Belgium, case C-475/08, judgment of 3 December 2009, ECLI:EU:C:2009:751, par. 41; CJEU, Commission v Italy, case C-456/03, judgment of 16 June 2005, ECLI:EU:C:2005:388, par. 51; CJEU, Commission v Austria, case C-194/01, judgment of 29 April 2004, ECLI:EU:C:2004:248, par. 39; CJEU, Commission v France, case C-233/00, judgment of 26 June 2003, ECLI:EU:C:2003:371, par. 76.

[35] CJEU, Commission v France, case C-233/00, judgment of 26 June 2003, ECLI:EU:C:2003:371, par. 76.

принудительно-зависимое – специализированные антикоррупционные суды;

рекомендательно-принудительное – FCPA, UKBA, национальное одобрение юрисдикции и решений зарубежных судов;

настойчиво-рекомендательное – ГРЕКО, ФАТФ;

конвергенция – Гватемала;

делегированное – передача полномочий государства-члена органам ЕС;

координационно-консультативное – взаимоотношения ЕС с третьими странами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Keller H. Rezeption des Völkerrechts. Eine rechtsvergleichende Studie zur Praxis des U.S. Supreme Court, des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des schweizerischen Bundesgerichts in ausgewählten Bereichen / H. Keller. – Berlin : Springer Verlag, 2003. – 855 s.

2. Shaw M.N. International law / M.N. Shaw. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 1542 p.

3. Ruggie J.G. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises / J.G. Ruggie. UN Doc A/HRC/17/31. – Geneva : UN, 2011. – 27 p.

4. Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право / И.П. Блищенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 237 с.

5. International law: the collected papers of Hersch Lauterpacht. Vol. 4. The Law of Peace – Parts VII-VIII / E. Lauterpacht (ed.). – Cambridge : Cambridge University Press, 1978. – xxvii, 571 p.

6. Jacobson H.K. A framework for analysis / H.K. Jacobson, E. Brown Weiss // Jacobson H.K., Brown Weiss E. (eds.). Engaging countries. Strengthening compliance with international environmental accords. – Cambridge : MIT Press, 1998. – 18 p.

7. Миронов Н.В. Советское законодательство и международное право / Н.В. Миронов. – М. : Междунар. отношения, 1968. – 200 с.

8. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский. – Киев : Вища шк., 1980. – 320 с.

9. Beenakker E.B. The implementation of international law in the national legal order: a legislative perspective. Doct. Thesis / E.B. Beenakker. – Leiden : Leiden University, 2018. – 274 p.

10. Ибрагимова Ю.Э. Верховный Суд Российской Федерации как субъект механизма имплементации Европейской конвенции о правах человека в национальный правопорядок / Ю.Э. Ибрагимова // Журнал российского права. – 2019. – № 4. – С. 156–172.

11. Verzijl J.H.W. International law in historical perspective / J.H.W. Verzijl. – Vol. I: General subjects. – Leiden : A.W. Sijthoff, 1968. – 576 p.

12. Crawford J. Brownlie's Principles of Public International Law / J. Crawford. – Oxford : Oxford University Press, 2012. – 888 p. – DOI: 10.1093/he/9780199699698.001.0001

13. Gaja G. Dualism. A review / G. Gaja // Nijman J., Nollkaemper A. (eds.). New perspectives on the divide between national and international law. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – P. 52–62. – DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199231942.003.0003.

14. Arangio-Ruiz G. International law and interindividual law / G. Arangio-Ruiz // Nijman J., Nollkaemper A. (eds.). New perspectives on the divide between national and international law. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – P. 15-51. – DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199231942.003.0002.

15. Wasilkowski A. Monism and dualism at present / A. Wasilkowski // Makarczyk J. (ed.). Theory of international law at the threshold of the 21st century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski. The Hague: Kluwer Law International, 1996. P. 326–328.

16. Лазарев В.В. Интеграция права и имплементация интегративных подходов к праву в решении суда / В.В. Лазарев // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 5–18. – DOI: 10.12737/article_59522f9788ffe2.03969891

17. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения / Хабриева Т.Я. и др. – М. : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 448 с.

18 Джебрин Д.Д. Имплементация норм международного права во внутригосударственном законодательстве. На примере арабских стран : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Д. Джебрин. – Киев, 1984. – 22 с.

19. Трунцевский Ю.В. Нормы международного права как источники российского уголовного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Трунцевский. – Рязань, 1995. – 20 с.

20. Зыбайло А.И. Имплементация норм международного права в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Зыбайло. – М., 1999. – 23 с.

21. Батырь В.А. Имплементация норм международного гуманитарного права в законодательстве Российской Федерации / В.А. Батырь. – М. : ГЕНДАЛЬФ, 2000. – 72 с.

22. Вдовин В.А. Имплементация международно-правовых норм в уголовном праве Российской Федерации (вопросы общей части) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Вдовин. – Казань, 2006. – 28 с.

23. Азимов Н.Б. Имплементация международно-правовых норм в нормы Общей части уголовного права Республики Таджикистан / Н.Б. Азимов. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – 84 с.

24. Субботина Е.Н. Имплементация норм международного уголовного права в уголовное законодательство зарубежных стран и России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 22 с.

25. Dixon M. Textbook on international law / M. Dixon. – Oxford : Oxford University Press, 2013. – 450 p. – DOI: 10.1093/he/9780199574452.001.0001

26. Neff S. United Kingdom, in: Shelton D. (ed.). International law in domestic legal systems: Incorporation, transformation, and persuasion. Oxford: Oxford University Press, 2011. 724 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199694907.001.0001

27. Левченко В.М. Субординация в структуре права России (функциональные аспекты) / В.М. Левченко. – Рязань : Ин-т права и экономики МВД России, 1996. – 176 с.

28. Мюллерсон Р. Национально-правовая имплементация международных договоров СССР / Р. Мюллерсон // Вестник Московского университета. Серия XI: Право. – 1978. – № 6. – С. 130–133.

29. Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1999. – № 3/4. – С. 87–94.

30. Carbonara E. The paradox of legal harmonization / E. Carbonara, F. Parisi // Public Choice. – 2007. – Vol. 132, no. 3–4. – P. 367–400.

31. Трунцевский Ю.В. Антикоррупция и конституция. Мировые, региональные и национальные тенденции: монография / Ю. В. Трунцевский, А. К. Есаян ; под общ. ред. Ю. В. Трунцевского. – М. : Юрайт, 2019. – 481 с.

32. Cassese A. International law / A. Cassese. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 560 p.

33. Ковлер А.И. Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации / А.И. Ковлер. М.: Норма, 2019. – Т. 2. – 400 с.

34. Цирин А.М. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения / А.М. Цирин, Э.Д. Дымберова, Е.Д. Шиндяпина // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 100–113.

35. Международное частное право. Современные проблемы / Афанасьева Л.А. и др. ; отв. ред. М.М. Богуславский. – М. : ТЕИС, 1994. – 507 с.

36. Mason W (ed.). The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction. – Cambridge : Cambridge University Press, 2011. – 350 p. – DOI: 10.1017/CBO9780511760082.

37. Dix S. Corruption and Anti-Corruption in Nepal / S. Dix // Norad Report 18/2011. Discussion. – Oslo : Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011. – 86 p.

38. Villagrán Sandoval C.A. Soberanía y Legitimidad de los Actores Internacionales en la Reforma Constitucional de Guatemala: El Rol de CICIG / C.A. Villagrán Sandoval // Política Internacional. – 2016. – Vol. 1, no. 1. – P. 30–46.

39. Wellens K.C. Soft law in European Community law / K.C. Wellens, G.M. Borchardt // European Law Review. – 1989. – P. 223–260. – DOI:10.1017/S2071832200020836.

40. Blokker N. Decisions of international organizations: the case of the European Union / N. Blokker // Netherlands Yearbook of International Law. – 1999. – Vol. 30. – P. 3–44. – DOI: https://doi.org/10.1017/S016767680000088X.

41. Chinkin C. Normative development in the international legal system / C. Chinkin // Shelton D. (ed.). Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – P. 21–42.

42. Öberg M.D. The legal effects of resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the jurisprudence of the ICJ / M.D. Öberg // European Journal of International Law. – 2005. – Vol. 16, iss. 5. – P. 879–906. DOI: 10.1093/ejil/chi151.

43. Цирин А.М. Роль Группы государств против коррупции (GRECO) в имплементации международных антикоррупционных стандартов в национальное право стран-участников / А.М. Цирин, Ю.В. Трунцевский, В.В. Севальнев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 1 (41). – С. 208–215.

44. Логвинова М.А. Анализ выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции по внедрению международных антикоррупционных стандартов (раунды I-II) / М.А. Логвинова, Г.В. Машанов, Н.Н. Мельник ; под ред. И. В. Шуманова. – М. : Трансперенси Интернешнл, 2019. – 130 с.

45. Лыков А.А. Имплементация рекомендаций группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) о виртуальных активах: сравнительно-правовая перспектива / А.А. Лыков // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2019. – № 2. – С. 28–31.

46. Klabbers J. International Law / J. Klabbers. – Cambridge : Cambridge University Press, 2017. – 398 p. – URL : https://doi.org/10.1017/9781316493717.

47. Dougan M. Approximation of Laws in the EU / M. Dougan // Cane P., Conaghan J. (eds.). The New Oxford Companion to Law. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – P. 42–44. – DOI: 10.1093/acref/9780199290543.001.0001.

48. Mastenbroek E. The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands. Doct. Thesis / E. Mastenbroek. – Leiden : Leiden University, 2007. – 193 p.

49. Alvarez J. International organizations as law-makers / J. Alvarez. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 720 p. – DOI:10.1093/acprof:oso/9780198765639.001.0001.

REFERENCES

1. Keller H. Rezeption des Völkerrechts. Eine rechtsvergleichende Studie zur Praxis des U.S. Supreme Court, des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des schweizerischen Bundesgerichts in ausgewählten Bereichen. Berlin, Springer Verlag, 2003. 855 s.

2. Shaw M.N. International law. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 1542 p.

3. Ruggie J.G. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. UN Doc A/HRC/17/31. Geneva: UN, 2011. 27 p.

4. Blishchenko I.P. International and domestic law. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1960. 237 p. (In Russ.).

5. Lauterpacht E. (ed.). International law: the collected papers of Hersch Lauterpacht, Volume 4 "The Law of Peace - Parts VII-VIII". Cambridge, Cambridge University Press, 1978. xxvii & 571 pp.

6. Jacobson H.K., Brown Weiss E. A framework for analysis, in: Jacobson H.K., Brown Weiss E. (eds.). Engaging countries. Strengthening compliance with international environmental accords. Cambridge: MIT Press, 1998. 18 p.

7. Mironov N. V. Soviet legislation and international law. Moscow, Mezhdunarodnie otnosheniia, 1968. 200 p. (In Russ.).

8. Gaverdovskiy A.S. Implementation of the norms of international law. Kiev, Vishcha shkola, 1980. 318 p. (In Russ.).

9. Beenakker E.B. The implementation of international law in the national legal order: a legislative perspective. Doct. Thesis. Leiden, Leiden University, 2018. 274 p.

10. Ibragimova Yu. E. The Supreme Court of the Russian Federation as a Subject of the Mechanism of Implementation of the European Convention on Human Rights in the National Legal Order. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law,* 2019, no. 4, pp. 156–172. (In Russ.).

11. Verzijl J.H.W. International law in historical perspective. Vol. I General subjects. Leiden, A.W. Sijthoff, 1968. 576 p.

12. Crawford J. Brownlie's Principles of Public International Law. Oxford, Oxford University Press, 2012. 888 p. DOI: 10.1093/he/9780199699698.001.0001

13. Gaja G. Dualism. A review, in: Nijman J., Nollkaemper A. (eds.). New perspectives on the divide between national and international law. Oxford, Oxford University Press, 2007. Pp. 52–62. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199231942.003.0003

14. Arangio-Ruiz G. International law and interindividual law, in: Nijman J., Nollkaemper A. (eds.). New perspectives on the divide between national and international law. Oxford, Oxford University Press, 2007. Pp. 15-51. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199231942.003.0002.

15. Wasilkowski A. Monism and dualism at present, in: Makarczyk J. (ed.). Theory of international law at the threshold of the 21st century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski. The Hague, Kluwer Law International, 1996. Pp. 326–328.

16. Lazarev V. V. Integration of Law and the Implementation of Integrative Approaches to Law in a Court Decision. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law,* 2017, no. 7, pp. 5–18. DOI: 10.12737/article_59522f9788ffe2.03969891 (In Russ.).

17. Khabrieva T. Ya., Kapustin A. Ya., Kovler A. I., et al. Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Russian Legal System: concepts, legal approaches and practice. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 448 p. (In Russ.).

18. Jebrin D.D. Implementation of international law into domestic law. On the example of the Arab countries. Cand. Diss. Thesis. Kiev, 1984. 22 p. (In Russ.).

19. Truntsevskiy Yu.V. Norms of international law as a source of Russian criminal law. Cand. Diss. Thesis. Ryazan, 1995. 20 p. (In Russ.).

20. Zybaylo A. I. Implementation of international law in the Republic of Belarus. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 1999. 23 p. (In Russ.).

21. Batyr V. A. Implementation of the norms of international humanitarian law in the legislation of the Russian Federation. Moscow, GANDALF, 2000, 72 p. (In Russ.).

22. Vdovin V. A. Implementation of international legal norms in the criminal law of the Russian Federation (questions of the general part). Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2006. 28 p. (In Russ.).

23. Azimov N. B. Implementation of international legal norms in the norms of the general part of criminal law of the Republic of Tajikistan. Moscow, Moscow humanitarian university Publ,, 2012. 84 p. (In Russ.).

24. Subbotina E. N. Implementation of the norms of international criminal law in the criminal legislation of foreign countries and Russia. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2013. 22 p. (In Russ.)

25. Dixon M. Textbook on international law. Oxford, Oxford University Press, 2013. 450 p. DOI: 10.1093/he/9780199574452.001.0001.

26. Neff S. United Kingdom, in: Shelton D. (ed.). International law in domestic legal systems: Incorporation, transformation, and persuasion. Oxford, Oxford University Press, 2011. 724 p. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199694907.001.0001

27. Levchenko V. M. Subordination in the structure of Russian law (functional aspects). Ryazan, ILE MI Publ., 1996. 176 p. (In Russ.).

28. Mullerson R. National-legal implementation of international treaties of the USSR. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya XI: Pravo*, 1978, no. 6. pp. 130–133. (In Russ.).

29. Tikhomirov Yu. A. Implementation of international legal acts in the Russian legal system. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law,* 1999, no. 3/4, pp. 87–94. (In Russ.).

30. Carbonara E., Parisi F. The paradox of legal harmonization. *Public Choice*, 2007, vol. 132, no. 3-4, pp. 367–400.

31. Truntsevskiy Yu.V., Yesayan A.K. Anticorruption and the Constitution. Global, regional and national trends. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 481 p. (In Russ.).

32. Cassese A. International law. Oxford, Oxford University Press, 2005. 560 p.

33. Kovler A. I. European Convention: Problems of Interpretation and Implementation. Moscow, ILCL Publ., Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 416 p. (In Russ.).

34. Tsirin A.M., Dymberova E.D., Shindyapina E.D. Financial mechanisms against corruption: international standards and national solutions. *Journal of the Russian law = Zhurnal rossiyskogo prava*. 2013, no. 9, pp. 110–113. (In Russ.)

35. Afanasieva L. A., Babaev M. H., Baratyants N. R., et al. Private international law. Modern problems. Moscow, TEIS Publ., 1994. 507 p. (In Russ.).

36. Mason W (ed.). The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 350 p. DOI: doi.org/10.1017/CBO9780511760082.

37. Dix S. Corruption and Anti-Corruption in Nepal. Norad Report 18/2011. Discussion. Oslo, Norwegian Agency for Development Cooperation. 2011. 86 p.

38. Villagrán Sandoval C.A. Soberanía y Legitimidad de los Actores Internacionales en la Reforma Constitucional de Guatemala: El Rol de CICIG. *Política Internacional*, 2016, vol. 1, no. 1, pp. 30–46. (In Spanish).

39. Wellens K.C., Borchardt G.M. Soft law in European Community law. *European Law Review*, 1989, pp. 223–260. https://doi.org/10.1017/S2071832200020836.

40. Blokker N. Decisions of international organizations: the case of the European Union. *Netherlands Yearbook of International Law*, 1999, vol. 30, pp. 3–44. DOI: https://doi.org/10.1017/S016767680000088X.

41. Chinkin C. Normative development in the international legal system, in: Shelton D. (ed.). Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system. Oxford, Oxford University Press, 2000. Pp. 21–42.

42. Öberg M.D. The legal effects of resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the jurisprudence of the ICJ. *European Journal of International Law*, 2005, vol. 16, iss. 5, pp. 879–906. DOI: 10.1093/ejil/chi151.

43. Tsirin A.M., Truntsevskiy Yu.V., Sevalnev V.V. The role of Group of states against corruption (GRECO) in the implementation of international anti-corruption standards in the national law of the participating countries. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii,* 2018, no. 1, pp. 208–215. (In Russ.).

44. Logvinova M. A., Mashanov G. V., Melnik N. N. Analysis of Russia's implementation of the recommendations of the Group of States against corruption on the implementation of international anti-corruption standards (rounds I-II). Moscow, Transparency Intl., 2019. 130 p. (In Russ.).

45. Lykov A. A. Implementation of the recommendations of the Financial action task force on money laundering (FATF) on virtual assets: a comparative legal perspective. *Mezhdunarodnoe ugolovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya= International Criminal Law and International Justice,* 2019, no. 2, pp. 28–31. (In Russ.).

46. Klabbers J. *International Law.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 398 p. https://doi.org/10.1017/9781316493717.

47. Dougan M. Approximation of Laws in the EU, in: Cane P., Conaghan J. (eds.). The New Oxford Companion to Law. Oxford, Oxford University Press, 2008. Pp. 42–44. DOI: 10.1093/acref/9780199290543.001.0001

48. Mastenbroek E. The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands. Doct. Thesis. Leiden, Leiden University, 2007. 193 p.

49. Alvarez J. International organizations as law-makers. Oxford, Oxford University Press, 2005. 720 p. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198765639.001.0001.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Анисимов Валерий Филиппович – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правоохранительной деятельности и адвокатуры
Югорский государственный университет
627000, Россия, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16
E-mail: anisimov.vf@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 2542-4073; AuthorID: 756068

Трунцевский Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Valery F. Anisimov – Doctor of Law, Associate Professor, Head, Department of Law Enforcement Activities and Advocacy
Ugra State University
16, Chekhova ul., Khanty-Mansiysk, 627000, Russia
E-mail: anisimov.vf@gmail.com
RSCI SPIN-code: 2542-4073; AuthorID: 756068

Yuri V. Truntsevskiy – Doctor of Law, Professor, Leading researcher fellow, Department of Methodology of Combating Corruption
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

ISSN 2658-4050 (Online)

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, Черемушкинская ул., 34
E-mail: trunzev@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-9906-0586
Scopus AuthorID: 57205205764
SPIN-код РИНЦ: 1666-5637; AuthorID: 454654

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Анисимов В.Ф. Вторжение международного права в национальную правовую систему / В.Ф. Анисимов, Ю.В. Трунцевский // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 40–57. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).40-57.

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russia
E-mail: trunzev@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-9906-0586
Scopus Author: 57205205764
RSCI SPIN-code: 1666-5637; AuthorID: 454654

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Anisimov V.F., Truntsevskiy Yu.V. Intrusion of international law into the national legal system. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 40–57. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).40-57. (In Russ.).

УДК 347.734
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).58-67

CC BY 4.0

ЦИФРОВАЯ ВАЛЮТА: ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
22 октября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Виртуальные активы, цифровая валюта, криптовалюта, распределенный реестр, цифровые права, утилитарные цифровые права, цифровые финансовые активы, Банк России, Народный банк Китая, цифровая валюта центрального банка, платежная система, средство платежа, ФАТФ

В статье исследуются основные подходы к регулированию цифровых валют. Цифровые валюты – многоаспектный феномен, который появился в последнее десятилетие и вызвал продолжающиеся дискуссии о методах правового регулирования цифровых валют. В статье изучается сам феномен цифровой валюты, оцениваются обстоятельства, которые вызвали массовый интерес и увлечение криптовалютами. Представлен анализ актуального позитивно-правового материала, в частности подход к регулированию цифровой валюты, содержащийся в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Отмечены основные отличия цифровых валют от такого правового явления, как цифровые права (включая утилитарные цифровые права и цифровые финансовые активы). Делается вывод о том, что интерес к цифровым валютам может понизиться, если, во-первых, услуги, предоставляемые платежными системами, будут более эффективными, надежными, доступными и дешевыми для потребителя, а во-вторых, при реализация проекта цифровой валюты центрального банка, применительно к России – цифрового рубля.

DIGITAL CURRENCY: FEATURES OF REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Tatiana E. Rozhdestvenskaya, Alexey G. Guznov
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info
Received –
2020 October 22
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Virtual assets, digital currency, cryptocurrency, distributed register, digital rights, utilitarian digital rights, digital financial assets, Bank of Russia, People's Bank of China, digital currency of central bank, payment system, means of payment, FATF

The subject of research, relevance. The development of digital technologies has an impact on almost all areas of society, including the financial sphere. This is the reason for a serious controversy to develop recently and to continue both at the international and national levels in terms of approaches to their legal regulation. This discussion affects both public law and private law. The emergence of such a phenomenon as digital currencies raises the question of their legalization for legislators of various states. The answer to such a question cannot be found without studying the legal consequences of making such a decision for both individuals and the financial system of the state.

The purpose. The article puts forward and substantiates a hypothesis that the choice of legal methods for regulating virtual assets is a matter of legal policy, and not just matter of research in the field of defining virtual assets as objects of law or type of property. As a result, when choosing methods of legal regulation of virtual (digital) assets, not only the impact of these legal entities on legal economic turnover (including such issues as the possibility of using excess generated electricity or taxation issues) should be assessed, but also the risk of stimulating illegal "economic" turnover (turnover of things and services in the Darknet, limited turnover of things, for example, drugs), as well as the impact on the financial system.

The methodological basis. Various scientific methods of cognition were used to write the article, including system-structural, formal-logical, comparative-legal and dialectical. The research is based on the principles of interdependence and interconnectedness of social processes.

ISSN 2542-1514 (Online)

The main results, scope of application. The article examines the main approaches to the regulation of digital currencies, studies the phenomenon of digital currency itself, assesses the circumstances that aroused massive interest and enthusiasm for cryptocurrencies. An analysis of current positive legal material is presented, in particular, the approach to the regulation of digital currency contained in the Russian Federal Law of July 31, 2020 No. 259-FZ "On digital financial assets, digital currency and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation". The main differences between digital currencies and such a legal phenomenon as digital rights (including utilitarian digital rights and digital financial assets) are noted.

It is noted that in most Russian scientific works in the field of law devoted to digital currencies, attention is paid to the definition of digital currency as an object of civil rights, the foreign experience of attempts of legal regulation of cryptocurrency is considered, emphasis is placed on the positive aspects of the legalization of cryptocurrency for individuals, the risks of legalization of cryptocurrency for individuals, as well as the tasks of regulators in the digital economy are investigated. In addition, some scientific works are devoted to issues related to the digitalization of the economy and digital security. However, little attention is paid to the consequences of the legalization of digital currencies for the monetary system of the state and the potential risks for the stability of monetary systems.

Conclusions. Interest in digital currencies may decrease in following situations. Firstly, if the services provided by payment systems are more efficient, reliable, affordable and cheap for the consumer. Secondly, during the implementation of the central bank digital currency project (in Russian case - the digital ruble), since digital currencies issued by central banks have the advantages of private digital currencies, but are devoid of their disadvantages.

1. Введение

Регулирование таких объектов права как виртуальные (цифровые) активы, под которыми понимается цифровое выражение ценности, которое может цифровым образом обращаться или переводиться и может быть использовано для целей платежа или инвестиций[1], продолжают вызывать серьезную полемику как на международном, так и национальном уровнях с точки зрения подходов к их правовому регулированию. Эта дискуссия затрагивает как публично-правовую, так и частно-правовые сферы.

В большинстве российских научных работ в области права, посвященных цифровым валютам, уделяется внимание определению цифровой валюты как объекта гражданских прав [1, с. 136–153], рассматривается зарубежный опыт попыток правового регулирования криптовалют [3–7], делается акцент на положительных аспектах легализации криптовалют для физических лиц [1, с. 202–203], рисках легализации криптовалют для физических лиц. криптовалюта для физических лиц [8; 9], а также исследуются задачи регуляторов в цифровой экономике [10]. Кроме того, ряд научных работ посвящен вопросам, связанным с цифровизацией экономики [11] и цифровой безопасностью [12]. Однако недостаточно внимания уделяется последствиям легализации цифровых валют для денежной системы государства и потенциальным рискам для стабильности денежных систем.

Выбор правовых способов регулирования виртуальных активов – это вопрос правовой политики, а не просто изыскания в сфере определения виртуальных активов как объектов права, отнесения их к видам имущества. Как следствие, при выборе способов правового регулирования виртуальных (цифровых) активов должны быть оценены не просто влияние данных объектов права на легальный хозяйственный оборот (включая такие вопросы, как возможность использования избыточно генерируемой электроэнергии или вопросы налогообложения[2]), но и риск стимулирования нелегального «хозяйственного» оборота (оборота вещей и услуг в Даркнете, ограниченно оборотоспособных вещей, к примеру, наркотиков), а также воздействие на финансовую систему.

[1] См.: Глоссарий ФАТФ по виртуальным валютам, одобренный в 2013 г. и дополненный в 2018 г. URL: http://fedsfm.ru/documents/international-fatf (дата обращения: 30.05.2020).

[2] Так, на заседании комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения Ассоциации юристов России, прошедшего еще в июле 2019 года, была высказана позиция, что прежде всего необходимо «категорировать операции с криптовалютой как объект налогообложения». См.: URL: https://forklog.com/rossijskie-yuristy-predlozhili-priravnyat-kriptovalyuty-k-imushhestvennym-pravam-i-dat-lgoty-majneram/ (дата обращения: 18.10.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

В силу повышенного ажиотажа особое значение имеет выбор способов регулирования цифровых валют, анализу которых посвящена данная статья.

2. Теоретические аспекты правового регулирования цифровых валют

Цифровые валюты – один из видов виртуальных активов, т. е. они являются цифровым выражением ценности. Их ценность (или потребительская стоимость) состоит в том, что они могут быть использованы в качестве средства платежа независимо от признания данного обстоятельства со стороны государства или некоего международного сообщества. Цифровые валюты отличаются от безналичных денежных средств, которые представляют собой обязательства кредитных организаций, отраженные в качестве записей на банковских счетах (вкладах) [13, с. 483–492; 14, с. 49], а также от наличных денежных средств, представляющих собой эмитированные денежные знаки (эмиссия в настоящее время осуществляется, как правило, центральным банком). Сходство цифровой валюты и безналичных денежных средств состоит в нематериальной форме существования, однако принципиально отличается информационная среда, в которой формируются и используются цифровые валюты. Следует также отметить, что безналичные денежные средства официально признаются средством платежа, в то время, как цифровая валюта может как признаваться допустимым платежным средством, так и не признаваться (в зависимости от конкретного государства).

Цифровые валюты могут выпускаться в информационных системах с центральным администратором или без центрального администратора (т. е. могут быть как централизованными, так и децентрализованными); они могут конвертироваться в фиатную валюту или не обладать таким свойством (что характерно для цифровых валют, используемых в различных играх). Цифровые валюты могут быть частными или выпущенными эмиссионным центром (так называемые цифровые валюты центрального банка). В настоящее время основная масса частных цифровых валют выпускается в информационных системах, основанных на распределенном реестре, т.е. не предполагающих центрального администратора или роль которого существенного ограничена. Вместе с тем не исключается возможность появления основанных на иных принципах информационных систем, в которых будет использоваться цифровая валюта. Криптовалюта как вид цифровой валюты не только выпускается в децентрализованных информационных системах, основанных на принципе распределенного реестра, но и обладает защитой с помощью криптографических методов. Операции с криптовалютой подтверждаются с помощью специальных технологических способов, которые любом случае обеспечивают определенный уровень анонимности как условного владения криптовалютой, так и совершенных с нею операций.

3. Регулирование частной цифровой валюты в Российской Федерации

Принятый в июле 2020 г. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3] ввел легальное определение цифровой валюты, под которой понимается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам (ч. 3 ст. 1).

Ранее в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 141.1) было введено понятие цифровых прав. В Федеральном законе от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[4], а также в Законе о ЦФА определены виды цифровых прав: утилитарные цифровые права и цифровые финансовые активы. Исследованию цифровых прав был посвящен ряд научных работ [15; 16, с. 33–39; 17].

Принципиальным отличием цифровой валюты, как она представлена в Законе о ЦФА, от цифровых

[3] Собрание Законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I) ст. 5018. Далее – Закон о ЦФА.

[4] Собрание Законодательства РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

ISSN 2542-1514 (Online)

прав разного вида является то обстоятельство, что цифровое право всегда предполагает обязанное лицо, осуществляющего выпуск данного права (либо в виде утилитарного цифрового права, либо в виде ЦФА). Цифровая валюта такого рода обязанного лица не предполагает («и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных»): это нечто в виде кода, что предлагается самой информационной системой в качестве средства платежа, не являясь юридически таковым. Таким образом, Закон о ЦФА ввел фактически определение частной цифровой валюты. При этом технологическая нейтральность определения позволяет распространять его на случаи обращения криптовалют, а также на обращение цифровых валют, выпускаемых в информационных системах, построенных на принципе распределенного реестра либо на иных технологических принципах.

Законом о ЦФА определены ряд ограничений, связанных с оборотом цифровой валюты. В частности, установлено, что юридические лица, личным законом которых является российское право, филиалы, представительства и иные обособленные подразделения международных организаций и иностранных юридических лиц, компаний и других корпоративных образований, обладающих гражданской правоспособностью, созданные на территории Российской Федерации, физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев, не вправе принимать цифровую валюту в качестве встречного предоставления за передаваемые ими (им) товары, выполняемые ими (им) работы, оказываемые ими (им) услуги или иного способа, позволяющего предполагать оплату цифровой валютой товаров (работ, услуг) (ч. 5 ст. 14).

Также определено, что судебная защита требований, связанных с обладанием цифровой валютой, будет осуществляться в случае информирования о фактах обладания цифровой валютой и совершения гражданско-правовых сделок и (или) операций с цифровой валютой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (ч. 6 ст. 14). Правда, соответствующие поправки в Налоговый кодекс РФ не были внесены одновременно с принятием Закона о ЦФА; их разработка предполагается до конца 2020 года.

Вместе с тем, не был решен вопрос регулировании выпуска и организации обращения, хотя соответствующие понятия и появились в Законе о ЦФА (ч. 1–3 ст. 14). Указано лишь, что организация выпуска и (или) выпуск, организация обращения цифровой валюты в Российской Федерации регулируются в соответствии с федеральными законами (ч. 4 ст. 14). По большому счету, при разработке Закона о ЦФА не удалось выработать общий взгляд на то обстоятельство, каким образом должно регулироваться обращение частной цифровой валюты.

4. Легализация криптовалюты: pro et contra

Поскольку криптовалюта является наиболее активно используемым видом цифровой валюты, представляется необходимым проанализировать аргументы как «за», так и «против» ее легализации.

Феномен криптовалют во многом связан с успехом биткоина, который появился на свет в 2009 году как реальное воплощение технологии распределенного реестра. Приобретение биткоином меновой ценности, свойства выступать в качестве универсальной меновой стоимости зависело от нескольких обстоятельств.

Сторонники криптовалют говорят о снижении издержек и повышении уровня доверия в различных бизнес-процессах, которые основаны на блокчейне и, чуть шире, осуществляются с участием криптовалют. «В своей основе, – пишет автор предисловия к книге П. Винья и М. Кейси Дж. Швегер, – криптовалюты строятся на идее универсального и безопасного учетного регистра, открытого для общего пользования и постоянно контролируемого высокопроизводительными компьютерами, которые функционируют независимо друг от друга. Теоретически это означает, что нам больше не нужны банки и прочие финансовые посредники, чтобы гарантировать необходимый уровень доверия между участниками сделки. Учетный регистр, сформированный в распределенной сети, в большинстве видов криптовалют носит название блокчейн и служит заменой прежнему посреднику. Он не менее эффективно сообщает нам, достаточно ли надежен предполагаемый партнер по транзакции. За счет исключения посредников вместе с их комиссионными криптовалюта позволяет сократить издержки на ведение бизнеса, а также предотвращает коррупцию, существовавшую в посреднических структурах и среди политиков, вовлеченных в орбиту их деятельности» [18, с. 12].

Иными словами, консенсус вокруг биткоина сложился вокруг идеи отрицания банков и, если глубже, официальной денежной системы и стоящей за ней государством.

Кроме этого, следует отметить, что с самого начала своего существования биткоин стал использоваться в операциях, которые требовал теневой рынок – рынок наркотиков, торговли оружием, иными товарами, запрещенными или ограниченными в об-

ращении. Как указывает один из авторов сайта, посвященном вопросам криптовалют, «Bitcoin, а позже и другие криптовалюты, обрели невероятную популярность не только в легальной сфере, но и в высокоинтеллектуальной преступной среде, связанной с отмыванием теневых доходов, незаконным оборотом наркотиков, финансированием терроризма и т. д.»[5]. На этом же сайте отмечается также, что «дельцы черного рынка используют BTC в нелегальных сделках, связанных с торговлей людьми, наркотиками, оружием, драгоценными металлами, контрафактом»[6]. Именно этими факторами вызвана достаточная жесткая позиция ФАТФ в отношении регулирования виртуальных активов.

В любом случае потребительская ценность была оценена и позволила инвестировать в биткоин и иные виды криптовалют значительные средства, в том числе, не исключаем, в надежде на скорое признание криптовалют как существующих наряду и в равных правах с «фиатными деньгами», т. е. денежными средствами, эмитированными государством или сообществом государств. Однако первоначальные «потребительские» свойства биткоина заставили многие государства отнестись к этой «валюте» с определенным недоверием, что проявлялось в прямых запретах или ограничениях.

Так, по данным такого аналитического центра, как Библиотека Конгресса США, в настоящее время 9 стран в мире полностью запрещают и около 17 стран мира существенно ограничивают использование криптовалюты[7].

Значительная часть авторов рассматривают криптовалюту как ценность, которая создается вне контроля государства или центрального банка. Так, И.И. Кучеров предлагает «определять криптовалюту, как эмитированные и введенные в обращение лицами частного права с использованием информационных технологий электронные знаки стоимости (расчетные знаки), выраженные в определенных денежных единицах, которые обращаются в форме электронных документов (сообщений), содержащих зашифрованную информацию о переводе таких знаков» [1, с. 142]. А.И. Савельев указывает, что «криптовалюту вполне можно рассматривать в качестве так называемых частных денег[8] с экономической точки зрения, но им предстоит пройти еще долгий путь к признанию в качестве денег в юридическом смысле» [2, с. 139]. Р. Янковский, размышляя о сущности криптовалюты, говорит, что «криптовалюты проще всего приравнять к деньгам. Это решение кажется до очевидного простым, ведь криптовалюты используются в качестве платежного средства; называя их «цифровым товаром» или «вещами», мы определенно кривим душой»[9]. А.Ю. Толкачев и М.Б. Жужжалов предлагают рассматривать криптовалюту как «договорные деньги» [20, с. 44] (т. е. криптовалюта, не выпускаясь в качестве денег, может выполнять функцию денег на основе договора). Авторы учебника «Цифровое право» указывают, что «криптовалюта может использоваться как средство платежа» [21, с. 354].

Представленный подход, по крайней мере, честный подход: его приверженцы хотят, чтобы в России, во всем мире существовала некая ценность, *которая выступала как глобальное, наднациональное, надправительственное платежное средство*. Это подход не просто «технологических новаторов», заботящихся о технологических прорывах, или «квалифицированных инвесторах», думающих о новых способах инвестирования. Это – подход тех, кто делает свой политический и моральный выбор против такого института как национальное государство в пользу своего участия в надгосударственном проекте.

Криптовалюта функционирует как знак, символ платежной системы, которая является параллельной официальной и конкурирует с ней. В этом своем качестве она влияет на финансовую устойчивость в государстве [22, с. 177; 23, с. 13].

Вторая проблема связана с потенциалом использования криптовалюты в теневых операциях, что, как уже отмечалось, во многом стало причиной их коммерческого успеха. Причем они сочетают анонимность наличных денег с быстротой совершения операций, которая свойственна безналичным денежным средствам. Система противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма построена как система предупреждения использования платежных систем для отмывания «грязных денег» или финансирования терроризма. Если технология создает возможно-

[5] https://forknews.io/security/000194-anonimnost-bitcoin-i-drug.html (дата обращения: 30.05.2020).

[6] https://forknews.io/transactions/006926-amld5-vytesnit-vladelcev.html (дата обращения: 30.05.2020).

[7] https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/world-survey.php (дата обращения: 31.05.2020).

[8] Понятие частных денег было проанализировано известным экономистом Ф. Хайеком [19].

[9] Янковский Р. Почему юристы никак не договорятся о криптовалютах. URL: https://habr.com/ru/post/405199 (дата обращения: 15.10.2020).

сти для быстрых изменений каналов осуществления сделок, в частности, оплаты товаров или услуг, какими бы они не были, то это неизбежно влияет на качество системы ПОД/ФТ.

Отметим, что криптовалюты могут негативно влиять и на другие публичные интересы, например, на систему налогообложения. Как отмечают авторы антологии «Криптоанархия, кибергосударства и пиратские утопии» под ред. П. Ладлоу, «чем больше наших сделок проходит в закодированном виде, становится все легче и легче вести бизнес без присмотра традиционного национального государства. В итоге речь пойдет не только о процветании «незаконных» коммерческих операций (по меньшей мере, их станет проще осуществлять), но и о том, что государству станет все труднее взимать налоги. Ведь действительно может появиться вполне сложившаяся теневая экономика, которая в конечном счете обгонит по размерам и жизнеспособности легальную экономику, контролируемую государством» [24, с. 39].

Отдельно обратим внимание, что децентрализованные системы, в которых создаются и обращаются криптовалюты, ставят под сомнение такой принцип современного права как эффективность судопроизводства.

Наконец, существуют пользовательские риски, связанные с высокой волатильностью стоимости криптовалют.

Отдельным аспектам обращения криптовалют посвящены работы таких авторов, как А. Лисицын [25], П.М. Мохат [26], А.В. Саженов [27], Е. Ефремова [28], Д.А. Печегин [29] и других авторов.

Указанные доводы убеждают авторов этих строк в том, что в Российской Федерации должны быть существенно ограничены возможности использования криптовалюты при обращении товаров, работ и услуг. Должны создаваться препятствия для того, чтобы криптовалюта принималась вместо законного платежного средства (или в качестве встречного представления – если оставаться в рамках концепта «криптовалюта – это имущество»), что, собственно, и решено Законом о ЦФА, а также для того, чтобы легально функционировали институты обмена – криптобиржи, «обменники» и проч.

В этой связи нами поддерживается подход законодателя, по меньшей мере, не спешащего признавать цифровую валюту (в том виде, как она определена Законом о ЦФА) в качестве вида имущества. Имущество – определенное благо, а частная цифровая валюта, если хотите, симулякр (как его понимает Ж.Бодрийяр) блага. Не признавая цифровую валюту имуществом, законодатель пошел по пути конструирования юридической фикции, указывая, что для специально регулируемых сфер (например, противодействия коррупции и др.) цифровая валюта может *рассматриваться* как имущество.

5. Если криптовалюта – вызов современной финансовой системе, то каков может быть ответ?

Факты появления криптовалюты и роста интереса к ней во многих странах мира являются по своему сформулированной критикой банковской системы, а также как национальных, так и международных платежных систем. Адекватным ответом на распространение криптовалюты в этом смысле может быть только снижение расходов на переводы денежных средств, обеспечение их быстроты, а также обеспечение сохранности сбережений, прежде всего – через механизмы контроля инфляции. В этом смысле появление криптовалюты должно заставлять меняться банковские системы, а банки – бережнее относиться к клиентам.

Вторым ответом на вызов криптовалют является идея цифровых валют центральных банков. Центральные банки ряда стран (например, Банк Китая, Банк Англии и др.) предпринимают шаги в этом направлении. Так, Центральный банк Багамских островов в октябре 2020 г. запустил собственную розничную двухуровневую цифровую валюту. Sand Dollar стала доступна всем 393 тыс. жителей региона, которые могут использовать ее в любом торгово-сервисном предприятии. Операции с Sand Dollar осуществляются с мобильных устройств через электронные кошельки[10]. В Китае цифровой юань рассматривают как альтернативу глобальному присутствию доллара, что может повлечь за собой существенные изменения всей международной финансовой системы[11]. Вопросы выпуска цифровой валюты центрального банка становятся предметом международных исследований [30].

В октябре 2020 г. Банк России опубликовал доклад для общественных консультаций «Цифровой рубль», в котором прямо указывается, что цифровой

[10] Turner Wright. The Bahamas launches world's first CBDC, the 'Sand Dollar' https://cointelegraph.com/news/the-bahamas-launches-world-s-first-cbdc-the-sand-dollar/ (дата обращения: 10.10.2020).

[11] Reuters staff. China needs first mover advantage in digital currency race: PBOC magazine https://www.reuters.com/article/china-pboc-yuan-digital/refile-china-needs-first-mover-advantage-in-digital-currency-race-pboc-magazine-idUSL3N2GI11F (дата обращения: 10.10.2020).

рубль – это все тот же российский рубль, который будет выпускаться Банком России в цифровой форме дополнительно к существующим формам денег. Граждане будут иметь возможность зачислять цифровые рубли на свои электронные кошельки и пользоваться ими с помощью мобильных устройств и других носителей как в онлайн-режиме, так и в отсутствие доступа к сети Интернет и мобильной связи (то есть в офлайн-режиме). Цифровой рубль дополнит денежное обращение и будет использоваться одновременно с наличными рублями и средствами населения и предприятий на счетах в коммерческих банках. Граждане и предприятия исходя из своих потребностей смогут свободно переводить свои деньги из одной формы в другую – то есть из цифрового рубля в наличные или на счет в банке и обратно. При этом необходима разработка специальных технологий, которые обеспечат возможность использования цифрового рубля в офлайн-режиме. Цифровой рубль сможет совместить в себе преимущества и наличных, и безналичных денег[12].

Согласно Конституции РФ (ст. 75) Банк России как орган, который обладает исключительными правами на эмиссию российского рубля, вправе (по «духу» Федерального закона «О Центрального банке Российской Федерации (Банке России)» – с направлением информации об этом факте в Государственную Думу и Правительство Российской Федерации) ввести цифровой рубль как законное средство платежа. Очевидно, что выпуск и обращения цифрового рубля потребует не только создания специальной системы, в которой он может обращаться, но и «признание» его в качестве блага и, как следствие, объекта гражданского права. И более важного признания – признания со стороны граждан.

6. Заключение

Таким образом, выбор метода правового регулирования обращения цифровых валют -это вопрос правовой политики, формируемой как результат баланса между различными интересами и представлениями о путях общественного развития. Авторы данного материала постарались показать, что увлечение криптовалютой и, как следствие, позитивное восприятие ее как объекта правового регулирования влечет плохо контролируемые риски. Мы считаем вполне обоснованным меры, *не* стимулирующие широкое обращение частной цифровой валюты. Вместе с тем, лучшим ответом на те вызовы, которые бросает криптовалюта современной системе финансового рынка, является не столько правовой запрет, сколько создание платежных систем, которые соответствуют некоторым потребительским свойствам (реальным или кажущимся – другой вопрос) криптовалют – дешевых и доступных для потребителя, соответствующих модели цифровой экономики. Время, впрочем, покажет, как предлагаемые решения способны будут нейтрализовать основное преимущество частной криптовалюты – ее анонимность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кучеров И.И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств) : монография / И.И. Кучеров. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2018. – 204 с.

2. Савельев А.И. Криптовалюты в системе объектов гражданских прав / А.И. Савельев // Закон. – 2017. – № 8. – С. 136–153.

3. Ситник А.А. Перспективы правового регулирования виртуальных (крипто-) валют: социально-правовое исследование / А.А. Ситник // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 7 (59). – С. 117–120. DOI: https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.59.7.117-120.

4. Ситник А.А. Регулирование и контроль за обращением виртуальных валют в США на уровне штатов / А.А. Ситник // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 10. – С. 32–37.

5. Ситник А.А. Регулирование виртуальных валют в США на федеральном уровне // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 7. – С. 41–44.

6. Artemov N.M. Regulation and Control of Virtual Currency: to be or not to be / N.M. Artemov, L.L. Arzumanova, A.A. Sitnik, S.S. Zenin // Journal of Advanced Research in Law and Economics. – 2017. – Vol. 8, № 5. – P. 1428–1435.

[12] http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (дата обращения: 22.10.2020).

7. Artemov N. El modelo de regulación legal de la circulación de monedas virtuales: La investigación sociológica y legal / N. Artemov, L. Arzumanova, A. Sitnik, Y. Smirnikova, S. Zenin // JURÍDICAS CUC, 2020, vol. 16, no. 1, pp.127–144. DOI: https://doi.org/10.17981/juridcuc.16.1.2020.05.

8. Рождественская Т.Э. Цифровые финансовые активы: проблемы и перспективы правового регулирования / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 6. – С. 43–54. DOI: https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.115.6.043-054.

9. Ситдикова Р.И. Цифровые права как новый вид имущественных прав / Р.И. Ситдикова, Р.Б. Ситдиков // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 9. – С. 75–80.

10. Pastushenko E. The legal authority changes of the Central Bank of the Russian Federation in digital economy sphere: public and private aspects / E. Pastushenko, L., Zemtsova N. Neverova, E. Malykhina // REVISTA INCLUSIONES. 2020. Volumen 7. Numero Especial. Octubre/Diciembre. Pp. 45-54.

11. Лебедь (Ефремова) В.В., Телешина Н.Н. Актуальные проблемы киберправа (обзор материалов Второй международной летней школы по киберправу) / В.В. Лебедь (Ефремова), Н.Н. Телешина // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2014. – № 2. – С. 173–183.

12. Терещенко Л.К. Безопасность информации при использовании облачных сервисов органами государственной власти) / Л.К. Терещенко // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2014. – № 1. – С. 129–139.

13. Рождественская Т.Э. Частное банковское право : учебник / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова. – М. : Проспект, 2020. 776 с.

14. Обеспечение законности в сфере цифровой экономики: учебное пособие для вузов / А.О.Баукин [и др.] ; под ред. Н.Д. Бут, Ю.А. Тихомирова. – М. : Изд-во Юрайт, 2020. – 250 с.

15. Городов О.А. Цифровое правоотношение: видовая принадлежность и содержание / О.А. Городов // Право и цифровая экономика. – 2019. – № 3. – С. 5–10.

16. Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике : монография / коллектив авторов, отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2020. – 280 с.

17. Ефимова О.В. Цифровые права как новый объект гражданских прав / О.В. Ефимова, С.А. Балдина // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2019. – № 3 (54). – С. 45–48.

18. Кейси М. Эпоха криптовалют. Как биткоин и блокчейн меняют мировой экономический порядок / М. Кейси, П. Винья ; пер. с англ. – М. : ООО «Манн, Иванов и Фербер», 2017. – 432 с.

19. Хайек Ф. Частные деньги / Ф. Хайек. – Тверь : Институт национальной модели экономики, 1996. – 229 с.

20. Толкачев А.Ю. Криптовалюта как имущество – анализ текущего правового статуса / А.Ю. Толкачев, М.Б. Жужжалов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 9. – С. 91–135.

21. Цифровое право : учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. – М. : Проспект, 2020. – 640 с.

22. Гузнов А.Г. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская. – М. : Юрайт, 2017. – 438 с.

23. Гузнов А.А. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Гузнов. – М., 2016. – 494 с.

24. Ладлоу П. Криптоанархия, кибергосударства и пиратские утопии / П. Ладлоу. – М. : УльтраКультура, 2005. – 600 с.

25. Лисицин А. Новое законодательство о цифровых финансовых активах: перспективы для банковского бизнеса / А. Лисицин // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. – 2020. – № 4. – С. 4–17.

26. Мохат П.М. Криптовалюта в конкурсной массе должника-банкрота / П.М. Мохат // Закон и право. – 2019. – № 4. – С. 19–22.

27. Саженов А.В. Криптовалюта: дематериализация категории вещей в гражданском праве / А.В. Саженов // Закон. – 2018. – № 9. – С. 106–121.

28. Ефремова Е. Операции с криптовалютами: перспективы налогообложения сегодня и завтра / Е. Ефремова // Налогообложение, учет и отчетность в коммерческом банке. – 2018. – № 2. – С. 42–50.

29. Печегин Д.А. Крипториски / Д.А. Печегин // Российский журнал правовых исследований. – 2017. – № 3. – С. 151–157.

30. Bech M.L. Central bank cryptocurrencies / M.L. Bech, R. Garrat // BIS Quarterly review. – 2017. September. URL: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf.

REFERENCES

1. Kucherov I.I. Cryptocurrency (ideas of legal identification and legitimation of alternative means of payment). Moscow, Centre YUrInfoR Publ., 2018. 204 p. (In Russ.).

2. Saveliev A.I. Cryptocurrencies in the system of objects of civil rights. *Zakon*, 2017, no. 8, pp. 136-153. (In Russ.).

3. Sitnik A.A. Legal regulation of virtual (crypto) currencies: the opinion of lawyers and foreign experience. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),* 2019, no. 7, pp. 117-120. DOI: https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.59.7.117-120 (In Russ.).

4. Sitnik A.A. Regulation and control over the circulation of virtual currencies in the United States at the state level. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science,* 2018, no. 10, pp. 32-37. (In Russ.).

5. Sitnik A.A. Regulation of virtual currencies in the United States at the federal level. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science,* 2018, no. 7, pp. 41-44. (In Russ.).

6. Artemov N.M., Arzumanova L.L., Sitnik A.A., Zenin S.S. Regulation and Control of Virtual Currency: to be or not to be. *Journal of Advanced Research in Law and Economics,* 2017, vol. 8, no. 5, pp. 1428-1435.

7. Artemov N., Arzumanova L., Sitnik A., Smirnikova Y, Zenin S. El modelo de regulación legal de la circulación de monedas virtuales: La investigación sociológica y legal. *JURÍDICAS CUC*, 2020, vol. 16, no. 1, pp. 127-144. DOI: https://doi.org/10.17981/juridcuc.16.1.2020.05 (In Spanish).

8. Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. Digital Financial Assets: Problems and Prospects of Legal Regulation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2020, vol. 15, no. 6, pp. 43-54. DOI: https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.115.6.043-054 (In Russ.).

9. Sitdikova R.I., Sitdikov R.B. Digital rights as a new type of property rights. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*, 2018, no. 9, pp. 75-80. (In Russ.).

10. Pastushenko, E., Zemtsova, L., Neverova, N., Malykhina, E. The legal authority changes of the Central Bank of the Russian Federation in digital economy sphere: public and private aspects. *REVISTA INCLUSIONES,* 2020, volumen 7, Numero Especial. Octubre / Diciembre, pp. 45-54.

11. Lebed (Efremova) V.V, Teleshina N.N. Actual problems of cyber law (review of materials of the Second International Summer School on Cyber Law). *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2014, no. 2, pp. 173–183. (In Russ.).

12. Tereshchenko L.K. Security of information when using cloud services by public authorities. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2014, no. 1, pp. 129–139. (In Russ.).

13. Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G., Efimova L.G. Private banking law: textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 776 p. (In Russ.).

14. Tikhomirov Yu.A., But N.D. (eds.) Ensuring the rule of law in the digital economy: textbook for universities. Moscow, Yurait Publ., 2020. 250 p. (In Russ.).

15. Gorodov O.A. Digital legal relationship: species and content. *Pravo i tsifrovaya ekonomika = Law and Digital Economy*, 2019, no. 3, pp. 5-10. (In Russ.).

16. Vaipan V.A., Egorova M.A. (eds.). Problems of harmonization of economic relations and law in the digital economy. Moscow, Yustitsinform Publ., 2020. 280 p. (In Russ.).

17. Efimova O.V., Baldina S.A. Digital rights as a new object of civil rights. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata*, 2019, no. 3, pp. 45-48. (In Russ.).

18. Casey M.J., Vigna P. The age of cryptocurrencies. How Bitcoin and blockchain are challenging the global economic order. Moscow, Mann, Ivanov and Ferber Publ., 2017. 432 p. (In Russ.).

19. Hayek F. Private money. Tver, Institut nacional'noi modeli ekonomiki Publ., 1996. 229 p. (In Russ.).

20. Tolkachev A.Yu., Zhuzhzhalov M.B. Cryptocurrency as property - analysis of the current legal status. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii,* 2018, no. 9, pp. 91-135. (In Russ.).

21. Blazheev V.V., Egorova M.A. (eds.). Digital law: textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 640 p. (In Russ.).

22. Guznov A.G., Rozhdestvenskaya T.E. Public Law Regulation of the Financial Market in the Russian Federation. Moscow, Yurait Publ., 2017. 438 p. (In Russ.).

23. Guznov A.A. Financial and legal regulation of the financial market in the Russian Federation. Doct. Diss. Moscow, 2016. 494 p. (In Russ.).

24. Ludlow P. Cryptoanarchy, cyber states and pirate utopias. Moscow, Ul'traKul'tura Publ., 2005. 600 p. (In Russ.).

25. Lisitsin A. New legislation on digital financial assets: prospects for the banking business. *Raschety i operatsionnaya rabota v kommercheskom banke*, 2020, no. 4, pp. 4-17. (In Russ.).

26. Morhat P.M. Cryptocurrency in the bankruptcy estate of a bankrupt debtor. *Zakon i pravo*, 2019, №. 4, pp. 19-22. (In Russ.).

27. Sazhenov A.V. Cryptocurrency: dematerialization of the category of things in civil law. *Zakon,* 2018, no. 9, pp. 106-121. (In Russ.).

28. Efremova E. Operations with cryptocurrencies: prospects for taxation today and tomorrow. *Nalogooblozhenie, uchet i otchetnost' v kommercheskom banke,* 2018, no. 2, pp. 42-50. (In Russ.).

29. Pechegin D.A. Cryptorisks. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovanii = Russian Journal of Legal Studies*, 2017, no. 3, pp.151-157. (In Russ.).

30. Bech M.L., Garrat R. Central bank cryptocurrencies. *BIS Quarterly review,* 2017, September. URL: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Рождественская Татьяна Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: Lab.kfp@msal.ru; tatiana_rojd@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 2413-7169

Гузнов Алексей Геннадьевич – доктор юридических наук, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: Lab.kfp@msal.ru aguznov@gmail.ru
SPIN-код РИНЦ: 8162-7380

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Tatiana E. Rozhdestvenskaya – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: Lab.kfp@msal.ru; tatiana_rojd@mail.ru
RSCI SPIN-code: 2413-7169

Alexey G. Guznov –Doctor of Law, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Professor, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: Lab.kfp@msal.ru; aguznov@gmail.ru
RSCI SPIN-code: 8162-7380

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Рождественская Т.Э. Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 58–67. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).58-67.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. Digital currency: features of regulation in the Russian Federation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 58–67. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).58-67. (In Russ.).

УДК 347.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79

CC BY 4.0

ЭЛЕМЕНТЫ ПРОГРЕССИВНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В КОНТЕКСТЕ ПРИНЦИПА ПРЯМЫХ И ОБРАТНЫХ СВЯЗЕЙ*

Н.М. Артемов[1], К.А. Пономарева[2]
[1] *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*
[2] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

Информация о статье
Дата поступления – 19 октября 2020 г.
Дата принятия в печать – 15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения – 15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Налог на доходы физических лиц, налоговые отношения, сравнительное правоведение, прогрессивное налогообложение, принцип прямых и обратных связей, принцип социальной справедливости, налоговая безопасность, ЕС, ОЭСР

В статье рассматриваются элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей. В 2020 г. принципиально новое развитие получила идея введения в России прогрессивной шкалы налогообложения. Также в сравнении рассматриваются проблемы пропорционального и прогрессивного налогообложения в контексте принципа прямых и обратных связей. В контексте исследования практики применения прогрессивного налогообложения исследован опыт зарубежных стран.

Авторы приходят к выводу о том, что установление классической прогрессивной системы в Российской Федерации будет побуждать к изменению модели поведения как лиц, которые имеют возможность увеличения своего дохода, но не намерены этого делать вследствие снижения номинального прироста оплаты труда, так и лиц, которые ранее декларировали доходы в полном объеме, но при изменении модели налогообложения будут применять схемы уклонения от уплаты НДФЛ.

По итогам исследования сделан вывод о том, что установление классической прогрессивной системы в Российской Федерации будет побуждать к изменению модели поведения как лиц, которые имеют возможность увеличения своего дохода, но не намерены этого делать вследствие снижения номинального прироста оплаты труда, так и лиц, которые ранее декларировали доходы в полном объеме, но при изменении модели налогообложения будут применять схемы уклонения от уплаты НДФЛ. Кроме того, результаты сравнительного анализа опыта государств – членов ЕС показывают неэффективность прогрессивной шкалы подоходного налогообложения как инструмента борьбы с социальным неравенством. Предлагается при реформировании российского режима налогообложения физических лиц применять лишь элементы прогрессивного налогообложения, а именно установить необлагаемый минимум в размере МРОТ, который обеспечит справедливость налогообложения для налогоплательщиков с уровнем доходов ниже среднего.

ELEMENTS OF PROGRESSIVE PERSONAL INCOME TAXATION IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF FORWARD AND BACKWARD LINKS**

Nikolay M. Artemov[1], Karina A. Ponomareva[2]
[1] *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*
[2] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

Article info
Received – 2020 October 19
Accepted – 2021 January 15

The subject. The idea of progressive tax scale in Russia received a fundamentally new development in 2020. The leading position of the personal income tax in most countries is due to a number of circumstances. First, it is a personal tax, the object of which is the income actually received by the payer, and not the estimated average income that could be received in specific economic conditions. Second, income tax allows to maximize the implementation of the basic principles of taxation – universality and uniformity. In recent

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

** The reported study was funded by Russian Foundation of Basic Research (RFBR), project number 20-11-00292 “Legal support of national tax security in international economic integration context”.

ISSN 2542-1514 (Online)

Available online –
2021 April 15

Keywords
Personal income tax, tax relations, comparative law, progressive taxation, the principle of direct and inverse relations, the principle of social justice, tax security, EU, OECD

decades, national regimes of personal income taxation regimes have been actively developed both in foreign countries and in Russia.
Purpose of the study. The article considers the elements of progressive taxation of personal income in the context of the principle of direct and inverse relations. Dealing with selected provisions of the national legislation of European countries and Russia the article shows that elements of progressive taxation can be applied only in particular aspects. The proposals of taxation of rich taxpayers are also brought into light.
Methodology. The research was carried out with the application of the formally legal interpretation of legal acts as well as the comparative analysis of Russian and European legal literature. Structural and systemic methods are also the basis of the research,
The main results. The establishment of a classical progressive system in the Russian Federation will encourage a change in the model of behavior of both persons who have the opportunity to increase their income, but do not intend to do so due to a decrease in the nominal increase in wages, and persons who previously declared income in full, but if the tax model changes, they will apply personal income tax evasion schemes. In addition, the results of a comparative analysis of the experience of the EU Member States show the ineffectiveness of the progressive income tax scale as a tool to combat social inequality.
The comparison provided in the research also examines the problems of proportional and progressive taxation in the context of the principle of equity. In the context of the practice of applying progressive taxation, the experience of foreign countries is studied. Based on foreign experience, it can be concluded that the introduction of family taxation would require a fundamental change in the basis of income taxation in the Russian Federation, as well as would entail discrimination of taxpayers in terms of registered and civil marriage and abuse in order to extract tax benefits. The authors conclude that a more appropriate option for taking into account family circumstances is the widespread use of tax deductions. Since Russian legislation does not establish poverty criteria, personal income tax is levied even on income in the amount of the subsistence minimum. This also does not correspond to the principle of social justice, because in the absence of such criteria, poverty cannot be considered a basis for tax exemption.
Thus, the establishment of a classical progressive system in the Russian Federation will encourage a change in the model of behavior of both persons who have the opportunity to increase their income, but do not intend to do so due to a decrease in the nominal increase in wages, and persons who previously declared income in full, but if the tax model changes, they will apply personal income tax evasion schemes.
We believe that in the context of the principle of equity, the essence of progressive taxation is not the establishment of several tax rates and is not determined by the number of tax deductions that can be granted only to a small number of persons, including wealthy taxpayers, but that it reflects the ability of a person to pay tax. In our opinion, this ability should be guaranteed by the exemption from taxation of the minimum amount of income (minimum wage).
Conclusions. According to the results of the study, it is concluded that the establishment of a classical progressive system in the Russian Federation will encourage a change in the behavior model of both persons who have the opportunity to increase their income, but do not intend to do so due to a decrease in the nominal increase in wages, and persons who previously declared income in full, but if the tax model changes, they will use personal income tax evasion schemes. In addition, the results of a comparative analysis of the experience of the EU member States show the ineffectiveness of the progressive income tax scale as a tool to combat social inequality. It is proposed to apply only elements of progressive taxation when reforming the Russian tax regime for individuals, namely, to establish a non-taxable minimum in the amount of the minimum wage, which will ensure tax fairness for taxpayers with lower-average incomes.

1. Введение

В последние годы режим налогообложения доходов физических лиц подвергается трансформации. Профессор А.А. Шахматьев справедливо подчеркивает тот факт, что «непосредственная или территориальная физическая или юридическая «зависи-

ISSN 2542-1514 (Print)

мость» субъекта стала дополняться расширенной, основанной на личных связях налогоплательщика с данной страной» [1, с. 75]. Основные тенденции развития правового регулирования подоходного налогообложения в разных государствах касаются снижения налоговых ставок и расширения налоговой базы [2-6]. Однако уменьшение налоговых ставок зачастую компенсируется повышением взносов на социальное страхование и налогов на потребление. Старение населения в развитых странах предполагает рост государственных расходов на пенсионное обеспечение и здравоохранение [7, с. 45].

Кроме того, в 2020 году принципиально новое развитие получила идея введения в России прогрессивной шкалы налогообложения. Эта дискуссионная проблема требует детального рассмотрения со стороны законодателя, практиков и представителей науки финансового права.

2. Прямые и обратные связи в системе правового регулирования налогообложения доходов физических лиц

Рассмотрим отдельные проблемы в сфере правового регулирования налогообложения доходов физических лиц с использованием системного подхода [8; 9]. Финансовому праву, по замечанию профессора Н.М. Казанцева, «принадлежит особая роль в осуществлении обратной связи правомерных последствий либо неправомерных деяний любого субъекта с соответствующим расширением или ограничением его правовых и финансовых возможностей для его новых действий. При надлежащем регулировании оно будет синтезировать финансово-правовую обратную связь регулирования развития частных и публичных субъектов, обеспечивая соответственно каждому из них воздаяние либо возмездие как в правовой, так и в экономической форме, сообразно последствиям процессов осуществления их действий, состояний, отношений» [10, с. 52].

По замечанию профессоров Н.М. Артемова и Е.М. Ашмариной, даже в таких сферах, как бюджетная и налоговая виды деятельности, мы не можем не обратить внимание на наличие элементов императивно ограниченной диспозитивности (то есть даже в публичных сферах присутствует сегодня дуализм правового регулирования) [11, с. 196].

Роль финансов и финансового права в обеспечении обратных связей в управлении государством и обществом освещена профессором О.Н. Горбуновой. Она отмечает, что «система прямых и обратных связей, с одной стороны, создает условия проведения постоянного широкого финансового мониторинга, строго по потокам денежных средств. В то же время, поскольку финансы – это универсальный информационный источник, обратная связь в этой сфере деятельности государства осуществляется через сигналы обратной связи, которые служат сообщением о развитии всех сфер практической деятельности государства, где положительные результаты немедленно отражаются на финансах: успешно пополняется бюджет и т. п.» [12, с. 29].

Обратная связь – это особенно важное звено управленческих отношений. Вместе с тем отсутствия обратной связи – весьма распространенная в проблема управления публичными финансами. Далеко не все обратные связи созданы управляющими субъектами, но «единственным способом регулирования и управления для любого субъекта является установление обратной связи последствий с ресурсами, потребляемыми регулируемым процессом» [10, с. 50]. Например, обязательства по финансированию государственных функций и услуг являются обоснованием полномочий государства по взиманию налогов с членов этого общества. Однако в современном мире компании и физические лица обладают высокой мобильностью, вследствие чего могут участвовать в жизни нескольких государств. В трансграничных налоговых отношениях прямые и обратные связи имеют специфическое проявление: финансировать государство должны те субъекты, которые получают выгоду от его услуг. Иными словами, государство не имеет основания применить налоговую юрисдикцию к субъекту без необходимого связующего фактора. В контексте налога на прибыль и подоходного налога таким фактором является экономическая привязанность субъекта к государству, обусловившая деление налогоплательщиков на резидентов и нерезидентов.

С.Г. Пепеляев справедливо указывает на то, что в российском законодательстве особенности создания и прекращения статуса налогового резидента детально не определены [13, с. 33]. Действующие в Российской Федерации правила определения налогового резидентства основаны только на критерии физического присутствия. С одной стороны, это создает простоту с точки зрения налогового администрирования и определенность в практике его применения. С другой стороны, этот единственный критерий дает возможность обхода налогового законодательства. В 2015 г. ФНС России были сделаны неудачные попытки расширить толкование положений НК РФ с помощью критериев центра жизненных интересов и постоянного жилища, предусмотренных

ISSN 2658-4050 (Online)

соглашениями об избежании двойного налогообложения (далее – СИДН)[1].

Проблема, по замечанию А.В. Демина, заключается в том, что, несмотря на свой внутриведомственный характер, будучи обязательными для налоговых органов, письменные разъяснения Минфина России автоматически воспринимаются таковыми и налогоплательщиками, приобретая силу своеобразных административных прецедентов [14, с. 15].

Указанная специфика влечет возникновение коллизий. Так, необходимостью определения статуса налогового резидента Российской Федерации в контексте применения положений СИДН было обусловлено принятие ряда противоречивых актов [15, с. 89]. В своих письмах ФНС России определила центр жизненных интересов по месту нахождения семьи, основного бизнеса или работы и указала, что при этом факт нахождения физического лица в Российской Федерации менее 183 календарных дней в течение налогового периода (календарного года) не приводит к автоматической утрате статуса налогового резидента Российской Федерации[2]. Однако Минфин России изложил противоположную позицию, указав, что названные письма ФНС России не подлежат применению в связи с несоответствием налоговому законодательству Российской Федерации и положениям СИДН, а также несогласованностью с позицией Минфина России[3].

Считаем единственно верной позицию Минфина России, поскольку с точки зрения принципа законности невозможно руководствоваться концепциями, не закрепленными в российском налоговом законодательстве. В противном случае нарушается принцип правовой определенности. Более того, даже в СИДН предлагается определять резидентство по центру жизненных интересов только в случае, если физическое лицо является резидентом обоих договаривающихся государств в соответствии с их национальным законодательством.

Письма ФНС России не являются нормативными правовыми актами, однако в них стали появляться нормы, устанавливающие правила поведения. Правоприменительная деятельность налоговых органов, приобретает, таким образом, обязательный характер для неопределенного круга лиц. В этой связи можно согласиться с А.В. Жигачевым, который полагает, что грани «нормативности» и «ненормативности» стали более размытыми [16]. Нормативность актов ФНС была отмечена даже Конституционным Судом РФ: «в силу принципа ведомственной субординации… такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков»[4].

Придание письмам органов исполнительной власти силы нормативного толкования превращает, по замечанию Н.С. Малютина, «норму закона в правило, которому грозит выхолощенность» [17, с. 15]. В этой ситуации воля законодателя, который обладает исключительными полномочиями по принятию актов налогового законодательства, подменяется позицией органов исполнительной власти. Это является нарушением положений пункта 2 статьи 4 НК РФ, согласно которой федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов и в области таможенного дела, и их территориальные органы не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов.

Примером того, как в российской налоговой практике нарушается принцип определенности налогообложения и функционирование обратных связей, является ситуация, сложившаяся в правоприменительной практике в связи с вопросом «дробления бизнеса» [18].

В письме от 11 августа 2017 г. № СА-4-7/15895@[5] ФНС России изложила свое видение общих признаков, свидетельствующих о согласованности действий участников схем дробления бизнеса с целью ухода от исполнения налоговой обязанности. Следует обратить внимание на то, что названные

[1] Письма ФНС России от 29 октября 2015 г. № ОА-3-17/4072, от 13 ноября 2015 г. № ОА-3-17/4271@ // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Письма ФНС России от 29 октября 2015 г. № ОА-3-17/4072, от 13 ноября 2015 г. № ОА-3-17/4271@ // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Письмо Минфина от 21 апреля 2016 г. № 03-08-РЗ/23009 // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

[5] СПС «КонсультантПлюс».

ISSN 2542-1514 (Print)

признаки лишь *могут* в своей совокупности и взаимной связи свидетельствовать о формальном разделении (дроблении) бизнеса с целью получения необоснованной налоговой выгоды. Ключевым понятием, которое подлежит критике, являются размытые критерии получения налогоплательщиками налоговой выгоды и определение грани, когда она переходит в категорию необоснованной.

Придавать письмам ФНС России и Минфина России статус нормативных актов абсолютно не оправданно. Разъяснения ФНС России не соответствуют признакам нормативного правового акта ни по форме, ни по издавшему органу, ни по порядку принятия и опубликования, ни по иным признакам.

Можно говорить о том, что из-за многочисленных писем ФНС «не видно» налогового закона. Сложившаяся ситуация нарушает принцип правовой определенности и вызывает негативную реакцию со стороны налогоплательщиков, что является проявлением обратной связи в налоговых правоотношениях. Так, после принятия только лишь одной статьи 54.1 НК РФ появился огромный массив разъяснений ФНС[6], которые формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами. Налогоплательщики вынуждены при планировании экономической деятельности руководствоваться положениями, содержащимися в письмах ФНС.

Указание в Письме от 16 августа 2017 г. № СА-4-7/16152@ на необходимость избегать «формального подхода» лишь вводит в заблуждение: по сути один формальный критерий налоговой неисполнительности или подозрительности контрагента заменяется на другой не менее формальный критерий реального исполнения сделки именно этим контрагентом[7]. Подобный подход оставляет вопросы о необходимости оценки субъективной стороны в действиях налогоплательщика и допустимости привлечения его к ответственности.

По нашему мнению, обратная связь должна работать совсем по-другому: органы исполнительной власти должны реагировать на запросы налогоплательщиков, а Государственная Дума – принимать законы, которые становятся ответами на вызовы современных реалий. Ясность воли законодателя – идеал, к которому важно стремиться. В противном случае невозможно достигнуть баланса интересов государства и налогоплательщиков: чем больше неясностей, тем больше дисбаланс. Это означает необходимость объективной оценки содержания и эффективности правовых норм, которые призваны правовыми способами обеспечивать реализацию принципа справедливости в налоговом праве.

Если говорить о международном опыте, то, как справедливо отмечает А.О. Четвериков, «наиболее глубинным противоречием, заложенным в самой природе международной интеграции, является конфликт между объединительными устремлениями государств и их нежеланием поступаться ради этого своей национальной индивидуальностью (идентичностью), включая самобытные правовые институты и традиции» [19, с. 61]. Налогообложение до сих пор является сферой, в которой государства-члены интеграционных объединений сохраняют суверенитет, особенно в сфере прямого налогообложения. Полномочия по налогообложению вступают в конфликт с целями этих объединений, а также основными экономическими свободами. Эти свободы, закрепленные как в учредительных договорах международных организаций и развивающих их положения актах «жесткого права» (например, директивах ЕС), так и в актах «мягкого права», оказывают влияние на национальные налоговые системы. Аналогичное воздействие оказывают на них двусторонние налоговые соглашения между государствами. Хотя эти соглашения могут рассматриваться и как проявление налогового суверенитета, они в то же время ограничивают налоговые полномочия договаривающихся сторон.

Глобализация и свобода передвижения имеют следствием то, что товары, услуги, капитал и рабочая сила способны перемещаться быстрее и в большем количестве направлений. С одной стороны, это дает широкие возможности налогоплательщикам перемещать налоговую базу в низконалоговые юрисдикции или способствовать ее размыванию, с чем активно борются государства-члены. С другой стороны, перемещения налогоплательщиков ведут к налоговой конкуренции между государствами, которые стремятся привлечь налогоплательщиков всеми возможными способами: специальными режимами, низкими ставками и т. п.

[6] Письмо ФНС России от 16 августа 2017 г. № СА-4-7/16152@; Письмо ФНС России от 31 октября 2017 г. № ЕД-4-9/22123@; Письмо ФНС России от 16 апреля 2019 г. № СА-4-7/7164; Письмо ФНС России от 12 июля 2019 г. № КЧ-4-7/13613 // СПС «КонсультантПлюс».

[7] Taxology Alert № 78 // URL: https://taxology.ru/alert78 (дата обращения: 21.08.2017).

ISSN 2658-4050 (Online)

Таким образом, применительно к наднациональному регулированию можно выделить два направления действия принципа прямых и обратных связей:

в отношениях государства и налогоплательщиков – обеспечение баланса публичного и частного интересов посредством поддержания принципа определенности налогообложения в условиях нестабильности правового регулирования;

в отношениях государств-членов и интеграционных объединений – это отношения по установлению единообразного правового регулирования в сфере налогообложения в государствах-членах.

3. Перспективы введения прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации

Проблемам прогрессивности налогообложения посвящено относительно немного трудов российских исследователей последних лет [20–23]. Однако необходимо отметить, что данный вопрос рассматривался авторами в контексте социальной направленности налогового права [24], а также принципа равенства и справедливости, социальной функции налога [25].

Вместе с тем проблемы пропорционального и прогрессивного налогообложения в контексте принципа справедливости являлись предметом рассмотрения многих ученых – представителей дореволюционной и советской науки финансового права. Так, по мнению Н.И. Тургенева, «налоги должны быть распределяемы между всеми гражданами в одинаковой соразмерности; пожертвования каждого на пользу общую должны соответствовать силам его, т.е. его доходу. Все граждане пользуются выгодами общества, следственно, все должны споспешествовать сохранению оного» [26, с. 134]. Д.М. Львов полагал, что справедливость налогообложения требует равномерного налогообложения, отмечая, что прогрессивный налог более свойственен подоходному налогообложению. В отношении пропорционального налога Д.М. Львов применял термин «справедливое налогообложение», а в отношении прогрессивного – «посильное налогообложение» [27, с. 298]. Под соразмерностью налогообложения еще со времен Адама Смита принято понимать соотношение налоговой обязанности и налогоспособности [28, с. 341].

И.И. Кучеров, основываясь на понимании справедливости, высказанном С.А. Муромцевым, определяет справедливость налогообложения как совокупность укоренившихся в обществе представлений о совершенном порядке налогообложения, подчеркивая, что более точное определение невозможно выработать без понимания того, что составляет основу этого совершенства [29, с. 25].

В контексте исследования практики применения прогрессивного налогообложения особую ценность представляет анализ опыта зарубежных стран, которые давно используют указанную систему. Проанализировав опыт государств-членов ЕС, отметим, что в ЕС ставки подоходного налога построены, как правило, по сложной прогрессии, однако в ряде государств он взимается на основе принципа пропорциональности. Величина налоговой ставки колеблется от 0 до 33% в зависимости от страны и меняется с учетом налоговых скидок, предоставляемых налогоплательщикам. В некоторых странах Европы применяется принцип семейного налогообложения (Франция, Германия, Ирландия, Люксембург)[8]. В зависимости от семейного положения налогоплательщика ставки налога дифференцируются. Во всех европейских странах ставка подоходного налога для одиноких налогоплательщиков выше, чем для супружеских пар. В Великобритании с учетом нестандартных налоговых скидок (расходов, связанных с работой, процентов по кредиту на покупку дома и т. д.) для одинокого налогоплательщика ставка подоходного налога почти на 3 % выше, чем для супружеской пары. В Германии доходы, не связанные с трудовой деятельностью, переходят полностью или частично на супруга с высшим доходом[9].

В Российской Федерации фактор содержания ребенка учитывается при налогообложении доходов его родителей и является основанием для уменьшения налоговой базы, однако семейным налогообложение не является, поскольку доходы супругов облагаются НДФЛ по отдельности, а их общая сумма не влияет на размер налоговых отчислений. Кроме того, налоговые вычеты в данном случае рассматриваются государством скорее как механизм поддержки налогоплательщика с невысоким доходом, а не как базовый способ налогообложения, в котором налогооблагаемый доход является частью семейного бюджета.

[8] OECD Tax Policy Studies № 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax // Centre for Tax Policy and Administration, 2006. P. 55.

[9] OECD Tax Policy Studies N 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax // Centre for Tax Policy and Administration, 2006. P. 56.

ISSN 2542-1514 (Print)

Основываясь на зарубежном опыте, можно сделать вывод о том, что внедрение семейного налогообложения потребовало бы кардинального изменения основ подоходного налогообложения в Российской Федерации и вызвало бы трудности с идентификацией налогового состава домохозяйства, а также повлекло бы дискриминацию налогоплательщиков в условиях зарегистрированного и гражданского брака и злоупотребления с целью извлечения налоговой выгоды. Таким образом, замена концепции личного налогообложения в пользу семейного неприменима в Российской Федерации. Полагаем, что более целесообразным вариантом учета семейных обстоятельств является широкое использование налоговых вычетов.

По замечанию А.П. Терехиной, «подоходное налогообложение обладает большими возможностями воздействия на уровень реальных доходов населения, позволяет с помощью системы льгот, выбора объекта и ставок налогообложения стимулировать стабильные доходы бюджета за счет повышения ставок налога по мере роста заработков граждан» [30, с. 36]. Этот тезис при всей его справедливости применим к российским условиям не во всей полноте: доходы от НДФЛ составляют сравнительно небольшую часть доходов российского бюджета по сравнению с бюджетами европейских государств. В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации налогообложению физических лиц традиционно уделялось немного внимания по сравнению с корпоративным налогообложением. Это объясняется тем, что налоговые доходы бюджета от поступлений по НДФЛ существенно ниже, чем от таковых по налогу на прибыль, а на первом плане в последние годы были меры по деофшоризации российской экономики. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов содержат тезис о том, что налогообложение доходов физических лиц требует постоянной корректировки, с одной стороны, с целью исключения необоснованных налоговых льгот, а с другой стороны, с целью уточнения отдельных положений в части порядка определения налоговой базы и контроля за полнотой и своевременностью уплаты налога[10].

Еще в 2019 г. Минэкономразвития России однозначно выражало свою позицию о том, что переход к прогрессивной шкале налогообложения НДФЛ может привести к уклонению от уплаты налогов и недополучению бюджетами бюджетной системы Российской Федерации соответствующих объемов денежных средств от НДФЛ. В качестве аргумента в пользу сохранения пропорциональной шкалы налогообложения доходов физических лиц называлась стабильность собираемости данного налога[11].

Однако ситуация изменилась в 2020 г. В обращении к гражданам России 23 июня 2020 г. Президент Российской Федерации предложил с 1 января 2021 г. изменить ставку налога на доходы физических лиц с 13 % до 15 % в отношении доходов, превышающих пять миллионов рублей в год. Предполагается, что эти средства будут носить целевой характер и будут направлены на лечение детей с тяжелыми, редкими заболеваниями, на закупку дорогостоящих лекарств, техники и средств реабилитации, на проведение высокотехнологичных операций[12]. Указанная мера не предусматривалась в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а разработанный в целях ее реализации проект федерального закона № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период»[13] вызвал неоднозначную реакцию среди ученых и практиков.

А.В. Реут полагает, что «данную инициативу следует расценивать как сигнал того, что налоговая культура той части индивидов, которая будет уплачивать налог по повышенной ставке, достигла более высокого уровня» [31, с. 32]. С.Г. Пепеляев, напротив, выступает с критикой предложенных конструкций и полагает, что «законопроект лишает налогоплательщиков, получающих, например, только доходы от операций с ценными бумагами и от другой экономической активности, возможности применить налоговые вычеты. Этот по сути социалистический

[10] Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/ONNP_2016-2018.pdf (дата обращения: 23.10.2020).

[11] Обзор обращений граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений о результатах рассмотрения поступивших обращений и принятых мерах в 1 полугодии 2019 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/0373bab8414e1a70a1932ad123f9415f/obzor_1kv2019.pdf (дата обращения: 26.10.2020).

[12] Обращение к гражданам России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63548 (дата обращения: 26.10.2020).

[13] Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1022669-7 (дата обращения: 06.11.2020).

подход дискриминирует граждан, получающих доходы от разного рода предпринимательской и инвестиционной деятельности» [32, с. 5].

Полагаем, что повышение НДФЛ до 15% нанесет ущерб среднему классу, тогда как для налогоплательщиков со высокими доходами с 2020 г. предусмотрена налоговая льгота, связанная с возможностью платить фиксированный платеж в 5 млн рублей вместо 13 % без дополнительной отчетности за все КИК[14]. Представляется, что изменения 2020 г. станут первым этапом перехода к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц и в зависимости от реализации новых положений НК РФ будут приниматься соответствующие решения по дальнейшим изменениям налогового законодательства.

По нашему мнению, еще одним вариантом установления социальных гарантий в сфере подоходного налогообложения может стать нулевая ставка для граждан с доходом на уровне прожиточного минимума (установление необлагаемого минимума)**.** Подобная практика используется в Германии, Австрии, Китае и др. Согласно НК РФ доходом является экономическая выгода: в случае же, когда доход равен прожиточному минимуму, заработок лишь компенсирует потраченный труд. Таким образом, прогрессивное налогообложение не обязательно подразумевает введение нескольких налоговых ставок: достаточным условием для этого является установление необлагаемого минимума по критерию величины доходов налогоплательщика.

Поскольку в российском законодательстве не установлены критерии бедности, НДФЛ взимается даже с доходов в размере прожиточного минимума. Это также не соответствует принципу социальной справедливости, потому что при отсутствии подобных критериев бедность не может считаться основанием освобождения от налогообложения.

Если рассуждать абстрактно, то справедливо облагать богатых более высокими налогами. На практике же именно невысокие доходы, получаемые большинством физических лиц в Российской Федерации, выступают основным источником НДФЛ. По замечанию В.Г. Панскова, справедливой может считаться только такая налоговая система, при которой после уплаты налогов достигается сокращение неравенства в экономическом положении плательщиков [22, с. 110]. Однако в таком случае государство получит огромные выпадающие доходы (в первую очередь за счет субъектов Российской Федерации с низкими доходами населения) при относительно небольших дополнительно полученных доходах бюджета, что не решит вопросов социальной справедливости. Таким образом, не только сами налогоплательщики, но и целые регионы попадут в ситуацию, при которой богатые становятся богаче, а бедные – еще беднее.

Более того, налогоплательщики, получающие крупные доходы, обладают широкими возможностями для неуплаты налога или его минимизации, например, посредством смены налогового резидентства. В таком случае государство теряет, в первую очередь, налоговую базу, облагаемую по высоким ставкам, вследствие чего теряется значение повышенных налоговых ставок и нарушается функционирование распределительной функции налогообложения. Действия по уклонению от налогообложения часто совершаются богатыми налогоплательщиками, что негативно влияет на обратную связь в налоговых отношениях, поскольку делая налогообложение несправедливым с точки зрения граждан.

Таким образом, установление классической прогрессивной системы в Российской Федерации будет побуждать к изменению модели поведения как лиц, которые имеют возможность увеличения своего дохода, но не намерены этого делать вследствие снижения номинального прироста оплаты труда, так и лиц, которые ранее декларировали доходы в полном объеме, но при изменении модели налогообложения будут применять схемы уклонения от уплаты НДФЛ. Кроме того, результаты сравнительного анализа опыта государств-членов ЕС показывают неэффективность прогрессивной шкалы подоходного налогообложения как инструмента борьбы с социальным неравенством. Низкие ставки по налогу на доходы от капитала помогут снизить утечки капитала и повысить эффективность вычетов по процентным платежам, снижая стимулы к экспорту капитала и уклонению от налогообложения.

Полагаем, что в контексте принципа справедливости сущность прогрессивного налогообложения заключается не в установлении нескольких налоговых ставок и не определяется количеством налоговых вычетов, которые могут предоставляться лишь

[14] Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. № 368-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федераци» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 09.11.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

небольшому количеству лиц, включая состоятельных налогоплательщиков, а в том, что оно отражает способность лица к уплате налога. По нашему мнению, эта способность должна быть гарантирована освобождением от налогообложения минимальной суммы дохода (МРОТ).

К тому же, в Российской Федерации и сегодня присутствуют элементы «налогообложения богатства» и прогрессивного налогообложения, о чем мы уже высказывались ранее [33]. Однако эти элементы присутствуют в имущественных налогах, будучи привязаны, например, к транспортным средствам, которыми владеет богатый налогоплательщик. Таким образом, это, по сути, налог, направленный на изъятие части дохода лица, владеющего дорогостоящим транспортным средством, а следовательно, располагающего доходом на приобретение подобного имущества.

4. Заключение

Таким образом, «российская система налогообложения доходов физических лиц с ее простотой, которую обеспечивает плоская шкала, в целом конкурентоспособна» [34, с. 60]. Однако важное направление ее развития – адаптация к современным вызовам глобальной экономики, а также дополнение существующей системы элементами прогрессивного налогообложения с учетом ряда факторов: «при установлении прогрессивной шкалы ставок подоходного налога в российской налоговой системе весьма важно продумать и экономически обосновать ставки налога применительно к налоговой базе. В противном случае все преимущества прогрессивной шкалы налогообложения могут превратиться в ее недостатки» [22, с. 111].

Установление классической прогрессивной системы в Российской Федерации будет побуждать к изменению модели поведения как лиц, которые имеют возможность увеличения своего дохода, но не намерены этого делать вследствие снижения номинального прироста оплаты труда, так и лиц, которые ранее декларировали доходы в полном объеме, но при изменении модели налогообложения будут применять схемы уклонения от уплаты НДФЛ. Кроме того, результаты сравнительного анализа опыта государств-членов ЕС показывают неэффективность прогрессивной шкалы подоходного налогообложения как инструмента борьбы с социальным неравенством.

Предлагается при реформировании российского режима налогообложения физических лиц применять лишь элементы прогрессивного налогообложения, а именно установить необлагаемый минимум в размере МРОТ, который обеспечит справедливость налогообложения для налогоплательщиков с уровнем доходов ниже среднего.

Считаем, что поставленная в 2020 году нашим государством задача поэтапного введения прогрессивного налогообложения физических лиц должна решаться только в контексте принципа социальной справедливости. Это не должно быть простое заимствование зарубежного опыта с его градацией налоговых ставок. Это должно быть качественным состоянием налоговой системы, в которой соблюдаются принципы определенности налогообложения и принцип прямых и обратных связей. Во-первых, каждый налогоплательщик должен чувствовать себя налогоплательщиком и понимать, какой налог он платит исходя из размеров полученных доходов. Во-вторых, необлагаемый минимум обеспечит соблюдение платежеспособности налогоплательщика с низким доходом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шахмаметьев А.А. Международное налоговое право / А.А. Шахмаметьев. – М. : Международные отношения, 2014. – 824 с.

2. Avi-Yonah R.S. Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State / R.S. Avi-Yonah // Harvard Law Review. 2000. No. 7, pp. 1573-676;

3. Avi-Yonah R.S. Taxation for a New 'New Deal': Short-, Medium-, and Long-Term Options / R.S. Avi-Yonah // URL: https://ssrn.com/abstract=3603397 (дата обращения: 13.11.2020).

4. Ganghof S. The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis / S. Ganghof. – Colchester : ECPR Press, 2006.

5. Kohler-Koch B. Governance and Institutional Development / B. Kohler-Koch // European Integration Theory. – Oxford : Oxford University Press, 2004. – P. 97–115.

6. Schmidt P.K. A General Income Inclusion Rule as a Tool for Improving the International Tax Regime – Challenges Arising from EU Primary Law / P.K. Schmidt // Intertax. – 2020. – Vol. 48, iss. 11. – P. 983–997.

7. Пономарева К.А. О некоторых вопросах налогообложения доходов физических лиц в Европейском Союзе / К.А. Пономарева // Налоги. – 2017. – № 4. – С. 45–48.

8. Артемов Н.М. Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект / Н.М. Артемов, И.Б. Лагутин // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 67–72.

9. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права / А.Н. Костюков. – Омск : Изд-во ОмГУ, 2002. – 94 с.

10. Казанцев Н.М. Метод финансового права: переосмысление / Н.М. Казанцев // Журнал российского права. – 2012. – № 6. – С. 47–59.

11. Ашмарина Е.М. Экономическое право России и особенности правового регулирования финансовых отношений / Е.М. Ашмарина, Н.М. Артемов // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 2 (182). – С. 194–197.

12. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : Профобразование, 2003. – 158 с.

13. Налогообложение доходов и прибыли : учеб. пособие / под общ. ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Статут, 2015. – 192 с.

14. Демин А.В. Метод налогового права: универсальные средства и отраслевые особенности / А.В. Демин // Финансовое право. – 2009. – № 3. – С. 11–17.

15. Пономарева К.А. Особенности налогообложения доходов физических лиц в отношениях с иностранным элементом / К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2017. – № 1 (2). – С. 85–93. – DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(2).85-93.

16. Жигачев А.В. Обжалование писем ФНС России в качестве нормативных актов (комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П) / А.В. Жигачев // СПС «КонсультантПлюс».

17. Малютин Н.С. Судебное толкование как конституционная процедура в контексте разделения властей в Российской Федерации / Н.С. Малютин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 12–19.

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

19. Четвериков А.О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза / А.О. Четвериков // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 1. – С. 61–64.

20. Савицкий А.И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц: перспективы введения в России и зарубежный опыт / А.И. Савицкий // Закон. – 2016. – № 10. С. 44–62.

21. Морозов Д.В. Актуальные вопросы прогрессивного налогообложения доходов / Д.В. Морозов // Налоги (газета). – 2007. – № 17. – С. 31–32.

22. Пансков В.Г. К вопросу о прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц / В.Г. Пансков // Налоги и налогообложение. – 2009. – № 7. – С. 14–19.

23. Загвоздина В.Н. О повышении социальной роли налога на доходы физических лиц / В.Н. Загвоздина, А.М. Бастрикова // Налоги и финансовое право. – 2015. – № 6. – С. 80–85.

24. Беликов Е.Г. Социальная направленность налогового права: реалии и перспективы / Е.Г. Беликов // Налоги (журнал). – 2016. – № 2. – С. 10–14.

25. Химичева Н.И. Принцип справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц / Н.И. Химичева, Е.Г. Беликов // Налоги (журнал). – 2016. – № 2. – С. 45–48.

26. У истоков финансового права. М.М. Сперанский. Н.И. Тургенев. М.Ф. Орлов / сост. : А.А. Ялбулганов ; под ред. А.Н. Козырина. – М. : Статут, 1998. – 432 с.

27. Львов Д.М. Курс финансового права / Д.М. Львов. – Казань : Типография университета, 1887. – 521 с.

28. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Гососцэкгиз, 1935. – Т. 2. – 475 с.

29. Кучеров И.И. Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) / И.И. Кучеров // Финансовое право. – 2009. – № 4. – С. 24–29.

30. Терехина А.П. Система и принципы налогообложения доходов физических лиц в наиболее развитых странах / А.П. Терехина // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 36–39.

31. Реут А.В. Влияние налоговой культуры на установление налогов (на примере налога на доходы физических лиц) / А.В. Реут // Финансовое право. – 2020. – № 8. – С. 29–33.

32. Пепеляев С.Г. Налог для размывания базы / С.Г. Пепеляев // Налоговед. – 2020. – № 10. – С. 4–7.

33. Артемов Н.М. Налогообложение доходов физических лиц в контексте проблем социальной справедливости / Н.М. Артемов, К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 46–55.

34. Милоголов Н.С. Повышенная ставка НДФЛ для нерезидентов в контексте налоговой конкуренции / Н.С. Милоголов // Налоговед. – 2017. – № 8. – С. 56–61.

REFERENCES

1. Shahmamet'ev A.A. International tax law. Moscow, Mezhdunarodnye otnoshenya Publ., 2014. 824 p. (In Russ.).

2. Avi-Yonah R.S. Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State. Harvard Law Review, 2000, no. 7, pp. 1573-676.

3. Avi-Yonah R.S. Taxation for a New 'New Deal': Short-, Medium-, and Long-Term Options // URL: https://ssrn.com/abstract=3603397 (accessed: 13.11.2020).

4. Ganghof S. The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis. Colchester, ECPR Press, 2006.

5. Kohler-Koch B. Governance and Institutional Development, in: Wiener A., Diez T. (eds.) European Integration Theory. Oxford, Oxford University Press, 2004. Pp. 97-115.

6. Koerver Schmidt P. A General Income Inclusion Rule as a Tool for Improving the International Tax Regime – Challenges Arising from EU Primary Law. *Intertax*, 2020, vol. 48, no. 11, pp. 983-997.

7. Ponomareva K.A. On some personal income taxation issues in the European Union. *Nalogi = Taxes*, 2017, no. 4, pp. 45-48. (In Russ.).

8. Artemov N.M., Lagutin I.B. The system of financial law: theoretical-methodological aspect. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2017, no. 3, pp. 67-72. (In Russ.).

9. Kostyukov A. N. Debatable issues of the subject and system of Russian financial law. Omsk, OmSU Publ., 2002. (In Russ.). 94 p.

10. Kazantsev N.M. Rethinking the method of financial law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 6, pp. 47-59. (In Russ.).

11. Ashmarina E.M., Artemov N.M. Economic law of Russia and features of legal regulation of financial relations. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika = Law and state: theory and practice*, 2020, no. 2, pp. 194-197. (In Russ.).

12. Gorbunova O.N. Financial law and financial monitoring in contemporary Russia. Moscow, Profobrazovanie Publ., 2003. (In Russ.). 158 p.

13. Pepelyaev S.G. (ed.). Personal and corporate income taxation. Moscow, Statut Publ., 2015. (In Russ.).

14. Demin A.V. Method of tax law: universal tools and industry features. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2009, no. 3, pp. 11-17. (In Russ.).

15. Ponomareva K.A. Specific features of taxation of income of individuals in relations with foreign elements. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp 85-93. (In Russ.). DOI 10.24147/2542-1514. 2017.1(2).85-93.

16. Zhigachev A.V. Appeal of letters of the Federal tax service of Russia as normative acts (commentary to the Resolution of the constitutional Court of the Russian Federation of March 31, 2015 No. 6-P). ConsultantPlus. (In Russ.).

17. Malyutin N.S. Judicial interpretation as a constitutional procedure in the context of separation of powers in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 8, pp. 12-19. (In Russ.).

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

19. Chetverikov A.O. Method of the "second regime" in modern integration law: practice of the European Union, prospects of the Eurasian economic Union. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2016, no.1, pp. 61-64. (In Russ.).

20. Savitskiy A.I. Progressive taxation of income of individuals: prospects for introduction in Russia and foreign experience. *Zakon*, 2016, no. 10, pp. 44-62. (In Russ.).

21. Morozov D.V. Actual issues of progressive taxation of income. *Nalogi (gazeta) = Taxes (Newspaper)*, 2007, no. 17, pp. 31-32. (In Russ.).

22. Panskov V.G. On the issue of the progressive scale of taxation of personal income. *Nalogi i nalogooblozhenie = Taxes and Taxation*, 2009, no. 7, pp. 14-19. (In Russ.).

23. Zagvozdina V.N., Bastrikova A.M. on increasing the social role of the tax on personal income. *Nalogi i finansovoe parvo = Taxes and Financial Law*, 2015, no. 6, pp. 80-85. (In Russ.).

24. Belikov E.G. Social orientation of tax law: realities and prospects. *Nalogi = Taxes*, 2016, no. 2, pp. 10-14. (In Russ.).

25. Himicheva N.I., Belikov E.G. The principle of justice in the legal regulation of taxation of income of individuals. *Nalogi = Taxes*, 2016, no. 2, pp. 45-48. (In Russ.).

26. At the origins of financial law. M.M. Speranskij. N.I. Turgenev. M.F. Orlov / Jalbulganov A.A.; Kozyrin A.N. eds. M.: Statut, 1998. 432 p. (In Russ.).

27. L'vov D.M. The course of financial law. Kazan', University typography, 1887. (In Russ.). 521 p.

28. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Moscow, Gossotsekgiz Publ., 475 p. (In Russ.).

29. Kucherov I.I. Justice of taxation and its components (legal aspect). *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2009, no. 4, pp. 24-29. (In Russ.).

30. Terehina A.P. System and principles of taxation of personal income in the most developed countries. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2010, no. 11, pp. 36-39. (In Russ.).

31. Reut A.V. The influence of tax culture on the establishment of taxes (on the example of the tax on personal income). *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2020, no. 8, pp. 29-33. (In Russ.).

32. Pepeljaev S.G. The tax for the base erosion. *Nalogoved = Tax Expert*, 2020, no. 10, pp. 4-7. (In Russ.).

33. Artemov N.M., Ponomareva K.A. Taxation of personal income in the context of issues of social fairness. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4. pp. 46–55. (In Russ.).

34. Milogolov N.S. The increased personal income tax rate for non-residents in the context of tax competition. *Nalogoved = Tax Expert*, 2017, no. 8, pp. 56-61. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Артемов Николай Михайлович – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: nikoarte@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-2462-3961

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

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Nikolay M. Artemov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Worker of Higher School of Russia; Professor, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: nikoarte@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-2462-3961

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Артемов Н.М. Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей / Н.М. Артемов, К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 68–79. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Artemov N.M., Ponomareva K.A. Elements of progressive personal income taxation in the context of the principle of forward and backward links. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 68–79. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79. (In Russ.).

УДК 341
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).80-95

CC BY 4.0

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ РАБОТЫ: ПРОБЛЕМЫ УСТРАНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И НАЛОГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ЕДИНОМ РЫНКЕ ЕАЭС*

Д.В. Винницкий, Д.А. Курочкин
Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
29 августа 2020 г.
Дата принятия в печать –
19 ноября 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Право ЕАЭС, единый рынок услуг, научно-исследовательская работа, научная организация, аккредитация, правовой режим трансграничных услуг, ограничения, налоговая дискриминация, НДС, налогообложение научно-исследовательской работы

В статье анализируются нормы национального законодательства государств – членов ЕАЭС, которые могут создавать барьеры для доступа на единый рынок услуг в области научно-исследовательских работ (НИР) в виде требований к государственной регистрации (аккредитации, лицензировании и т. п.) участника НИР, в том числе для целей льготного налогообложения, а также возможные способы преодоления данных препятствий. В качестве примера скрытого барьера рассматриваются требования к регистрации НИОКР, выступающие как условие для получения налоговых льгот по НДС. Делается вывод о том, что подобные скрытые барьеры могут быть преодолены путем прямого применения Договора о ЕАЭС, в частности положений, определяющих правила единого рынка услуг (п. 38 Приложения № 16 к договору), а также посредством уточнения положений национального законодательства государств – членов ЕАЭС в контексте распространения национального режима на субъектов НИР, инкорпорированных в других государствах – членах ЕАЭС.

SCIENTIFIC & RESEARCH SERVICES: PROBLEMS OF ELIMINATION OF ADMINISTRATIVE AND TAX RESTRICTIONS IN THE EAEU SINGLE MARKET**

Danil V. Vinnitskiy, Denis A. Kurochkin
Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

Article info
Received –
2020 August 29
Accepted –
2020 November 19
Available online –
2021 April 15

Keywords
EAEU law, single market of services, research services, scientific organization, accreditation, legal regime for cross-border services, restrictions, tax discrimination, VAT, taxation of research services

The subject. The article analyzes the legal rules of the Eurasian Economic Union (hereinafter 'EAEU') Member States that may potentially create barriers for access to the single market for services in the field of scientific research through establishing requirements for state registration (accreditation, licensing, etc.) of a scientific research participant. These procedures of registration (accreditation, licensing, etc.) may be relevant for the purposes of receiving the preferential tax treatment. The authors consider possible ways to overcome these obstacles.

The aim of this paper is to identify typical obstacles remaining at the level of EAEU Member States' national legislation and preventing respective participants from an access to the scientific research single market. The authors dare to identify the appropriate means of overcoming these obstacles.

The methodology. The authors apply formal logical and comparative legal methods as well as analysis, literal and systematic interpretation of the domestic legal rules of the EAEU Member States and the EAEU legal framework.

The main results, scope of application. The results of a comparative legal analysis of the EAEU Member States' legislation illustrate that certain obstacles to access to the market of research services still remain within the framework of the legal systems of the EAEU Mem-

* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России, шифр проекта: 26.12267.2018/12.1.

** The article was prepared as part of the fulfillment of the state assignment of the Ministry of Science and Higher Education of Russia, project code: 26.12267.2018/12.1.

ber States. Such obstacles in particular, are related to the requirements for research subjects to undergo the registration or accreditation procedure in order to receive recognition of their activities as scientific ones. Moreover, there are interconnected barriers, which consist, for example, in the requirement to not just incorporate a scientific research subject in the jurisdiction where the services should be provided, but also to register the results of the respective research activities, in particular, for the purpose of exempting these activities from VAT taxation. These barriers impede cross-border research services performance and in some circumstances do not comply with the principles of the EAEU single market of services.
Conclusions. The identified barriers to cross-border scientific research can usually be overcome by directly applying the EAEU Treaty, in particular, the provisions defining the rules of the services' single market (paragraph 38 of Annex 16 to the Treaty). The EAEU Member States' national legislative provisions require clarification in terms of extending the national regime to scientific research subjects incorporated within other EAEU Member States.

1. Введение

Во всех государствах-членах ЕАЭС законодательно регламентируется правовой статус субъектов, осуществляющих научную (научно-техническую) деятельность. Основными субъектами научной деятельности являются научные организации, объединения научных работников (ученых, исследователей), образовательные учреждения; также допускается осуществление научной деятельности физическими лицами.

В российской литературе за последние годы появилось значительное число публикаций, посвященных проблемам доступа субъектов научной деятельности одного государства ЕАЭС на рынки научных исследований других государств ЕАЭС [1–3], в том числе монографические исследования [4; 5], некоторые положения которых раскрываются в настоящей статье. Важное значение для обозначенных проблем имеют зарубежные фундаментальные исследования интеграционных процессов в ЕС [6–10], Меркосур [11] и НАФТА [12], в которых сформировавшиеся или формирующиеся правила единого рынка услуг также распространяются на множество секторов, включая рынок услуг НИР. В российской науке традиционно востребованы исследования и изучение вопросов формирования и функционирования единого рынка ЕС в целом [13–15] и в его отдельных секторах [16–18]. Более того, формирование отдельных сегментов единого (общего) рынка и гармонизация законодательства государств ЕАЭС анализируются российскими авторами, как правило, с учетом опыта осуществления интеграционных процессов на базе ЕС [19–22].

Анализ приведенной литературы показывает, что в целях либерализации рынка услуг в области научно-исследовательских работ (далее – также НИР) в ЕАЭС особое внимание должно быть обращено на наличие во внутригосударственном законодательстве государств ЕАЭС процедур регистрации, аккредитации, учета, сертификации, лицензирования и иных подобных процедур, необходимых к прохождению всеми или некоторыми категориями субъектов научной деятельности, представляющими иную юрисдикцию (иное государство ЕАЭС).

При этом субъекты научной деятельности не освобождаются от иных процедур государственной регистрации, которые в принципе необходимы для вступления тех или иных лиц в гражданские, административные и иные правоотношения, в том числе связанные с осуществлением научных исследований: в частности, в данном контексте, в первую очередь, речь может идти о государственной регистрации юридических лиц. В связи с этим в целях либерализации сектора услуг в области научно-исследовательских работ представляет интерес вопрос о том, являются ли внутригосударственные процедуры регистрации юридических лиц препятствием / административным барьером для доступа на рынок научно-исследовательских работ того или иного государства ЕАЭС иностранного лица, образованного в другом государстве ЕАЭС.

Отметим, что подобные и иные проблемы доступа на рынок услуг актуальны и для иных секторов рынка ЕАЭС, в том числе рынка оценочных услуг [23], рынка строительства, проектирования и инжиниринга [24], рынка консультационных услуг [25], рынка государственных закупок [26] и т. д.

Некоторые правовые системы государств-членов ЕАЭС (независимо от того, идет ли речь о выполнении научно-исследовательских работ в режиме государственного заказа или нет) предусматривают *обязательность создания юридического лица* в юрисдикции того государства, где соответствующие услуги оказываются. В частности, в Предварительной

ISSN 2542-1514 (Print)

сравнительной таблице законодательства государств-членов Союза по сектору услуг в области научно-исследовательских работ (далее – Сравнительная таблица)[1] было указано на наличие подобного требования применительно к законодательству Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации (пункт 5 Сравнительной таблицы). Следует отметить, что в соответствии с пунктом 38 Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС после перевода сектора услуг НИР в формат единого рынка услуг не будет обязанности в регистрации (создании) юридического лица.

По результатам анализа законодательства государств-членов ЕАЭС можно сделать вывод о том, что данное требование к государственной регистрации юридического лица в государстве ЕАЭС, в котором осуществляется или предполагается постоянно осуществлять научно-исследовательскую деятельность, характерно для правовых систем большинства (но не всех) государств ЕАЭС. Более подробно этот вывод можно проиллюстрировать на конкретных правовых подходах государств ЕАЭС.

2. Статус иностранной научной организации в Российская Федерация

Научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[2], физическими лицами – гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и *юридическими лицами* при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами.

В соответствии с российским законодательством научной организацией признается *юридическое лицо* независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, *общественное объединение научных работников*, осуществляющие в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность (пункт 1 статьи 5 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

При этом научная организация создается, реорганизуется и ликвидируется *в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации* (пункт 6 статьи 5 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»); научная организация владеет, пользуется и распоряжается имуществом, передаваемым ей учредителями для осуществления деятельности, определенной учредительными документами; порядок владения, пользования и распоряжения имуществом научной организации определяется законодательством Российской Федерации (пункт 3 статьи 5 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

Если речь идет об общественном объединении научных работников, то правовой статус таких общественных организаций должен определяться с учетом положений Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Статья 21 данного закона устанавливает, что для приобретения прав юридического лица *общественное объединение подлежит государственной регистрации*.

Статья 4 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» дает право научным работникам создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, обще-

[1] URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/work_group/Pages/default.aspx (дата обращения 28.08.2020).

[2] Здесь и далее тексты всех нормативных правовых актов и судебной практики государств-членов ЕАЭС были подчерпнуты из электронной Базы данных «Законодательство государств СНГ» (https://base.spinform.ru/) и национальных справочно-правовых системах, таких как «Консультант Плюс» (профессиональные базы данных по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь), «Параграф-WWW» и «Әділет» (информационно-правовые системы по законодательству Республики Казахстан), а также следующие официальные ресурсы правовой информации государств ЕАЭС: Государственная система правовой информации, являющаяся элементом Официального интернет-портала правовой информации в России (http://pravo.gov.ru/); Основной государственный информационный ресурс в области права и правовой информатизации «Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь» (http://www.pravo.by/); «Республиканский центр правовой информации» Министерства юстиции Республики Казахстан (http://www.rkao.kz/ru/about); Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики (http://cbd.minjust.gov.kg/); Система правовой информации Республики Армения (http://www.arlis.am/).

ISSN 2658-4050 (Online)

ственные академии наук) в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях. Органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, законодательством Российской Федерации предусмотрено осуществление научной деятельности на территории Российской Федерации иностранной организацией (юридическим лицом) при условии создания научной организации в виде юридического лица либо общественного объединения, основная цель которых – осуществление научной деятельности; в любом случае научная организация (российская или иностранная) подлежит государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Статус иностранной научной организации в Республике Беларусь

В соответствии с законодательством Республики Беларусь *субъектами научной деятельности* являются *физические и юридические лица, объединения физических и (или) юридических лиц*, осуществляющие научную деятельность (см. статью 7 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности»).

Субъектами научной деятельности могут быть:

физические лица;

временные научные коллективы;

научные организации;

учреждения образования;

организации, реализующие образовательные программы послевузовского образования.

В соответствии с законодательством Республики Беларусь научной организацией является *юридическое лицо*, осуществляющее выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, *одним из органов управления которого в соответствии с учредительными документами является ученый (научно-технический) совет и которое прошло в установленном порядке аккредитацию научной организации* (статья 1 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности»). Следовательно, научная организация в Республике Беларусь должна быть не только зарегистрирована в установленном законом порядке как юридическое лицо, но и пройти процедуру аккредитации.

Среди перечисленных субъектов научной деятельности следует отметить временные научные коллективы – эти субъекты научной деятельности, так же как и физические лица, не имеют статуса юридического лица. Так, для осуществления научной деятельности возможно создание *временного научного коллектива – добровольное объединение физических лиц без образования юридического лица*, создаваемое в целях осуществления научной деятельности в порядке и на условиях, определяемых законодательством и договором (статья 1 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности»). Порядок создания и условий деятельности временных научных коллективов утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 26.06.2009 № 349.

Примечательно, что законодательство Республики Беларусь о научной деятельности, помимо субъектов научной деятельности, выделяет *участников научной деятельности*, которыми могут быть физические и юридические лица, которые приобрели в установленном законодательством порядке право на участие в этой деятельности в качестве ее инвесторов, заказчиков, а также те из них, которые осуществляют информационное, патентно-лицензионное, программное, организационно-методическое, техническое обеспечение научной деятельности, а также обеспечение единства измерений в сфере научной деятельности (статья 7 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности»). Как видно из данного определения, *участниками научной деятельности* можно признать любое лицо, *кроме непосредственного исполнителя научного исследования*, которое содействует его проведению.

При этом, как гласит статья 8 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности», отношения между субъектами и (или) участниками научной деятельности строятся на договорной основе либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством. Субъекты и участники научной деятельности при заключении договора имеют право на выбор сторон договора, определение обязательств и условий взаимоотношений, не противоречащих законодательству.

Помимо отмеченного, законодательство Республики Беларусь предусматривает *правовые гарантии осуществления научной деятельности на*

ISSN 2542-1514 (Print)

территории Республики иностранных лиц: «Иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица осуществляют научную деятельность на территории Республики Беларусь *наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законами и международными договорами Республики Беларусь*» (статья 7 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности»).

Таким образом, на иностранных лиц распространяется национальный режим осуществления научной деятельности на территории Республики Беларусь.

Таким образом, в Республике Беларусь научная деятельность может осуществляться как юридическими лицами, так и физическими лицами (их объединениями); иностранные лица (граждане / юридические лица) и лица без гражданства могут осуществлять научную деятельность на территории Республики Беларусь наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь. Дополнительные требования для государственной регистрации иностранных лиц в качестве юридических лиц Республики Беларусь не выявлены. Однако для приобретения статуса научной организации необходимо дополнительно пройти процедуру аккредитации.

4. Статус иностранной научной организации в Республике Казахстан

Статьи 6 и 8 Закона Республики Казахстан от 18.02.2011 № 407-IV «О науке» прямо не устанавливают требований о национальной принадлежности субъекта научной деятельности – юридического лица или научной организации. Ключевым родовым термином отмеченных субъектов (научных организаций) является термин «юридическое лицо». Поэтому, полагаем, целесообразно обратиться к соответствующему отраслевому законодательству, регламентирующему правовой статус юридического лица.

Предпринимательская деятельность в Республике Казахстан регламентируется Предпринимательским кодексом Республики Казахстан (Кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V ЗРК).

В силу статьи 23 указанного Кодекса, субъектами предпринимательства являются граждане, оралманы и негосударственные коммерческие юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность (субъекты частного предпринимательства), государственные предприятия (субъекты государственного предпринимательства). Физическое лицо, являющееся субъектом предпринимательства, регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя в порядке, предусмотренном Кодексом. Юридическое лицо, являющееся субъектом предпринимательства, может быть создано в организационно-правовой форме, предусмотренной гражданским законодательством Республики Казахстан. Как предусмотрено статьей 163 Кодекса, иностранное юридическое лицо (его филиал и представительство), осуществляющее предпринимательскую деятельность, признается субъектом рынка.

Вместе с тем можно заключить, что в Казахстане действует национальный режим в отношении предпринимательской деятельности иностранных юридических лиц. В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть), иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства вправе приобретать такие же права и обязаны выполнять такие же обязанности, какие предусмотрены гражданским законодательством для граждан и юридических лиц Республики Казахстан, если законодательными актами не предусмотрено иное.

Согласно статье 3 Закона Республики Казахстан от 19.06.1995 № 2337 «О правовом положении иностранцев», иностранцы (физические лица, не имеющие гражданства Республики Казахстан) в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами Республики Казахстан.

Иностранцы в Республике Казахстан равны перед законом, независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий.

При этом в силу статьи 1100 Гражданского кодекса Республики Казахстан, законом юридического лица считается право страны, где это юридическое лицо учреждено.

Отметим, что параграф 5 главы 32 «Особенности подряда на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы» Гражданского кодекса Республики Казахстан не содержит каких-либо ограничений или требований к исполнителю (подрядчику) с точки зрения его казахстанского происхождения, равно как и глава 33 «Возмездное оказание услуг».

Кроме того, иностранные юридические лица могут осуществлять деятельность в Республике Казахстан через филиал (представительство). Статьей 6-2 Закона Республики Казахстан от 17.04.1995 № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» установлено, что учетная регистрация филиалов (представительств) иностранных юридических лиц производится в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан для учетной регистрации филиалов (представительств) юридических лиц Республики Казахстан. Кроме документов, предусмотренных этим порядком, если иное не установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, дополнительно должны быть представлены легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства, а также документ, подтверждающий налоговую регистрацию в стране инкорпорации иностранного юридического лица, с указанием номера налоговой регистрации (или его аналога). Документы иностранного юридического лица, создающего филиал (представительство), представляются с нотариально засвидетельствованным переводом на казахский и русский языки.

Заметим, что физические лица могут самостоятельно осуществлять научную (научно-техническую) деятельность либо состоять в трудовых отношениях с научными организациями, высшими учебными заведениями, осуществляющими научную и (или) научно-техническую деятельность.

Таким образом, без явного указания в Законе Республики Казахстан от 18.02.2011 № 407-IV «О науке» на национальность юридического лица – субъекта научной деятельности или научной организации – оснований говорить о необходимости регистрации отдельного исключительно казахстанского юридического лица для осуществления научной деятельности не имеется, хотя упоминание в порядке аккредитации таких документов, как регистрационный номер налогоплательщика и бизнес-идентификационного номера организации, наименования которых характерны именно для юридических лиц Республики Казахстан, может вводить в заблуждение относительно национальной принадлежности (казахстанской) заявителя.

Кроме того, не исключено, что в процессе получения аккредитации субъекта научной деятельности или учётной регистрации филиала иностранной организации последняя может столкнуться с определенными препятствиями, в частности, с необходимостью нотариального удостоверения, легализации (иного подтверждения аутентичности) и перевода документов, составленных не в Республике Казахстан. В этом отношении обеспечение равного доступа на соответствующий рынок услуг НИР потребует, по меньшей мере, взаимного признания статуса национальных юридических лиц государств-членов, претендующих на занятие научной деятельности, а также взаимного признания необходимых документов, выданных в государствах-членах, требуемых в ходе разрешительных процедур.

Таким образом, необходимость государственной регистрации для иностранного поставщика услуг НИР в качестве юридического лица Республики Казахстан, осуществляющего научную деятельность, Законом Республики Казахстан от 18.02.2011 № 407-IV «О науке» не предусмотрена. В то же время, не исключено иное толкование положений применимого законодательства на стадии правоприменения, фактически устанавливающее необходимость регистрации отдельного казахстанского юридического лица, в том числе для целей прохождения процедуры аккредитации субъектов научной (научно-технической) деятельности.

5. Статус иностранной научной организации в Кыргызской Республике

Пункт 2 статьи 11 Закона Кыргызской Республики от 16.06.2017 № 103 «О науке и об основах государственной научно-технической политики» устанавливает, что научные и научно-технические организации независимо от форм собственности *подлежат государственной регистрации в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области регистрации юридических лиц*.

Несмотря на приведенное однозначное положение, ряд иных норм законодательства Кыргызской Республики в системной взаимосвязи может свидетельствовать об ином подходе.

Хотя пункт 2 статьи 11 Закона Кыргызской Республики от 16.06.2017 № 103 «О науке и об основах государственной научно-технической политики» содержит указание на необходимость государственной регистрации научных и научно-технических организаций в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, оно в принципе может быть расширительно истолковано не как запрет для осу-

ISSN 2542-1514 (Print)

ществления научной деятельности лицам, инкорпорированным за пределами Республики, а лишь как обязанность пройти процедуры, связанные с различными учетами (в частности, в связи с необходимостью встать на налоговый учет, получить аккредитацию в качестве субъекта предпринимательской деятельности[3] и т. п.).

Кроме того, если проанализировать статью 13 данного Закона, согласно которой субъектами научной и научно-технической деятельности являются научные и научно-технические работники и организации, а также физические и юридически лица, принимающие участие в процессе научных исследований, разработки и внедрения научной и научно-технической продукции и технологий, то можно прийти к выводу, что не только научные организации в узком понимании, как национальные юридические лица, осуществляющие научную и научно-техническую деятельность, но и прочие юридические лица (при этом без указания на национальность) вправе осуществлять такую деятельность.

Вопросы может вызывать статья 33 Закона, указывающая на то, что деятельность иностранных научных организаций и ученых на территории Кыргызской Республики регулируется вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Хотя наличие таких договоров общего характера, вводящих какие-либо преференции и (или) исключения, установить не удалось, однако место данной нормы в Законе, а также взаимосвязь с другими нормами позволяют сделать вывод, что такие договоры своим предметом должны иметь не регламентацию допуска или установление оснований недопуска иностранных организаций к научной и научно-технической деятельности на территории Республики, а предоставление неких преференций, обозначение контуров сотрудничества и т. п.

Дополнительным подтверждением того, что осуществлять научную и научно-техническую деятельность на территории Кыргызской Республики могут иностранные физические лица, а также юридические лица, инкорпорированные за пределами Республики, может служить пункт 3 статьи 1 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, согласно которому правила, установленные гражданским законодательством, одинаково применяются ко всем субъектам вне зависимости от их национальности, если иное не предусмотрено законом. Также можно отметить, что в параграфе 5 главы 30 Гражданского кодекса Кыргызской Республики «Подряд на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ» для исполнителя соответствующих работ нет ограничений (дополнительных требований) как по национальности, так и по организационно-правовой форме. Таким образом, выдвинутый тезис о том, что выполнять научно-исследовательские работы на территории Кыргызской Республики могут иностранные юридические и физические лица имеет весьма широкое нормативное обоснование.

Специализированное законодательство об инвестициях и внешнеэкономическое деятельности также устанавливает национальный режим как базовый подход. Так, в пункте 1 статьи 4 Закон Кыргызской Республики от 27.03.2003 № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике» указывается, что Кыргызская Республика предоставляет иностранным инвесторам, осуществляющим инвестиции на территории Кыргызской Республики, национальных режим экономической деятельности, применяемый в отношении юридических и физических лиц Кыргызской Республики. Широкое определение иностранных инвестиций, которое дается в Законе, позволяет распространять правила упомянутой статьи 4 Закона Кыргызской Республики от 27.03.2003 № 66 о национальном режиме и на деятельность иностранных научных и научно-технических организаций на территории Республики.

Вместе с тем могут быть отмечены определенные административные ограничения, связанные с необходимостью вставать на налоговый учет (статья 96 Налогового кодекса Кыргызской Республики) и выполнять прочие формальности. Однако в них каких-либо существенных барьеров не выявлено.

Следовательно, необходимость государственной регистрации иностранного лица, осуществляющего научную деятельность, в качестве юридического лица Кыргызской Республики законодательно не установлена, за исключением случаев осуществления научной деятельности в статусе *научной (научно-технической) организации*.

6. Статус иностранной научной организации в Республике Армения

Основным правовым актом, регулирующим сферу научной деятельности в Республике Армения,

[3] В законодательстве Кыргызской Республики об иностранных инвестициях, ВЭД и т. п. не выявлены требования об аккредитации представительств иностранных организаций.

ISSN 2658-4050 (Online)

является Закон Республики Армения от 26.12.2000 № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности». Данный Закон содержит понятия, которые при анализе позволяют сделать вывод о том, что исследуемая область (выполнение научно-исследовательских работ, оказание услуг в области науки) носит комплексный характер, который охватывает сферы гражданско-правового, административно-правового и налогово-правового регулирования. В частности, статья 1 указанного закона даёт следующие, заслуживающие внимания, определения:

– научный и (или) научно-технический результат, под которым понимается результат научной и (или) научно-технической деятельности, содержащий новые знания или решения и записанный на любом носителе информации, который может быть внедрен в различных сферах общественной жизни. Из анализа этого определения можно сделать вывод о том, что результаты научной деятельности (как в гуманитарной, так и в прикладной сферах) могут оформляться как в традиционном виде (в виде бумажной документации), так и в электронном/цифровом виде, который находит всё большее развитие на современном этапе развития технологий и внедрения их в повседневную жизнь. С этой точки зрения, учитывая, что некоторая информация может поставляться по электронным каналам связи, в том числе и имеющих соответствующую защиту (если речь идёт об услугах и работах для государственных и муниципальных нужд, которые могут иметь долю секретности), необходимо обеспечение равного доступа к таким каналам связи как на стадии инициирования проведения определённых работ/услуг, так и на стадии предоставления результатов таких работ/услуг.

– научный работник – лицо, выполняющее научно-исследовательскую, опытно-конструкторскую, научно-педагогическую, экспериментально-технологическую, проектно-конструкторскую, проектно-технологическую, разведочную работы в научных организациях, учреждениях, высших учебных заведениях. Анализ указанного определения позволяет утверждать, что на практике в сферу оказания услуг и проведения работ в области наук включаются не только субъекты, которые занимаются научной деятельностью в качестве основной деятельности, но и педагогические работники и организации, чья деятельность регулируется специальными законами[4].

Прямых ограничений к допуску на рынок и осуществлению научной деятельности на территории Республики Армения по результатам анализа действующего законодательства не выявлено, также допускается международное научное и научно-техническое сотрудничество (см. статью 24 Закон Республики Армения от 26.12.2000 № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности»). Научная организация может иметь любую организационно-правовую форму коммерческой или некоммерческой организации, предусмотренную гражданским законодательством Республики Армения и специальными положениями Закона Республики Армения от 26.12.2000 № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности» (см. пункт 1 статьи 6 Закона). Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные подразделения высших специальных учебных заведений, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические или иные организации, развивающие научную и научно-техническую деятельность (см. пункт 2 статьи 6 Закона). В составе высшего учебного заведения в установленном законодательством порядке могут создаваться научные подразделения (см. пункт 2 статьи 10 Закона). Кроме того, научная и научно-техническая деятельность является одной из важнейших функций высшего учебного заведения (см. статью 10 Закона). Отбор научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет государственного бюджета Республики Армения, осуществляется посредством экспертизы, по конкурсу, порядок проведения которого устанавливает Правительство (см. статью 20 Закона).

Результат научной и научно-технической работы как правовой режим интеллектуальной собственности устанавливается законодательством (см. статью 18 Закона). В главе 38 Гражданского кодекса Республики Армения «Выполнение научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ» законодатель предусмотрел правила участия исполнителя таких работ. В частности, статья 768 указанного Кодекса указывает, что: «Исполнитель обязан провести научные исследования лично. Он вправе привлекать к исполнению

[4] См., например: Закон Республики Армения от 18.01.2005 № ЗР-62 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=75853 (дата обращения; 22.08.2020), Закон Республики Армения от 08.05.1999 № ЗР-297 «Об образовании». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7468 (дата обращения: 22.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

договора на выполнение научно-исследовательских работ третьих лиц только с согласия заказчика. При выполнении опытно-конструкторских или технологических работ исполнитель вправе, если иное не предусмотрено договором, привлекать к его исполнению третьих лиц. К отношениям исполнителя с третьими лицами применяются правила о генеральном подрядчике и субподрядчике (статья 704)».

Итак, необходимость государственной регистрации иностранного лица, осуществляющего научную деятельность, в качестве юридического лица Республики Армения законодательно не установлена.

7. Связь требований к регистрации научной организации в государствах ЕАЭС с требованием о лицензировании определенных видов деятельности

Как было отмечено ранее, в ряде случаев доступ на рынок может ограничиваться *прямым* и недвусмысленным требованием к государственной регистрации в юрисдикции, где оказываются услуги. Однако подобные ограничения и *требования могут устанавливаться и косвенным образом.* Так, хотя в соответствии с национальным законодательством научная деятельность в государствах-членах ЕАЭС, как правило, сама по себе не подлежит лицензированию, но лицензию должны получать образовательные организации (университеты, институты), которые на практике выступают основными субъектами, осуществляющими научно-исследовательскую деятельность в рамках некоторых направлений научной деятельности.

Рассмотрим данную ситуацию более подробно применительно к некоторым юрисдикциям.

Например, в Российской Федерации образовательные организации (университеты, институты), фактически выступают основными субъектами, осуществляющими научно-исследовательскую деятельность в рамках некоторых направлений научной деятельности.

В соответствии с законодательством Российской Федерации организациями, осуществляющими образовательную деятельность, являются образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение.

Образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая *на основании лицензии* образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана (пункт 18 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). *Организация, осуществляющая обучение*, – юридическое лицо, осуществляющее *на основании лицензии* наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности (пункт 19 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Таким образом, образовательная деятельность в Российской Федерации подлежит обязательному лицензированию (пункт 40 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»). При этом, как видно, из приведенных положений, осуществлять образовательную деятельность могут *некоммерческие организации* (в качестве образовательных организаций), *юридические лица* (в качестве организаций, осуществляющих обучение). Иностранная организация вправе осуществлять образовательную деятельность *по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации* (часть 1 статьи 15, подпункт «г» пункта 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Другой показательный пример может быть связан с законодательством Республики Армении. Так, в абзаце втором статьи 4 Закона Республики Армения от 26.12.2000 № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности» указывается, что субъектами, осуществляющими научную и научно-техническую деятельность, являются ученые, научные работники, работники научно-педагогической области, научные (включая общественные) организации, а также высшие учебные заведения. При условии, что образовательные организации (университеты, институты), которые фактически выступают основными субъектами, осуществляющими научно-исследовательскую деятельность в рамках некоторых направлений научной деятельности, мы можем говорить о непрямом ограничении, поскольку в подобных случаях одним из условий осуществления образовательной организацией научной деятельности (допуска образовательных организаций на рынок научно-исследовательских работ) является наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности, которая может быть получена лишь при условии инкорпорации субъекта в юрисдикции, где планируется оказывать услуги. В данном случае на территории Республики Армения.

В подобных случаях можно говорить о том, что одним из условий осуществления образовательной организацией научной деятельности (допуска обра-

зовательных организаций на рынок научно-исследовательских работ) является наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности, которая может быть получена лишь при условии инкорпорации субъекта в юрисдикции, где планируется оказывать услуги. Например, в Республике Армении, Кыргызской Республике, Российской Федерации[5] соискателями лицензии на оказание услуг в сфере образования могут быть организации, созданные в соответствии с национальным законодательством соответствующего государства-члена ЕАЭС[6] (филиалы или представительства иностранных организаций, как правило, допустимыми соискателями образовательной лицензии не являются).

8. Методология устранения барьеров (связанных с требованиями государственной регистрации, аккредитации, лицензирования) на едином рынке НИР

Рассмотрим методологию устранения рассмотренных выше барьеров на конкретном гипотетическом примере, связанным с применяем международной договорной базы ЕАЭС. Предположим, что российская научная организация подала заявку на участие в частном тендере, предметом которого является оказание услуг в области научно-исследовательских работ для заказчика, расположенного на территории Республики Беларусь. Заказчик отклонил данную заявку по причине отсутствия у российской научной организации аккредитации на территории Республики Беларусь. В частности, заказчик мог обосновать отклонение заявки положением тендерной документации, в которой установлено требование о наличии у участника тендера аккредитации, предусмотренной статьей 10 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности».

Научная организация вправе не согласится с действиями заказчика в свете предъявления требований к поставщикам, нарушающих правила функционирования единого рынка услуг в области научно-исследовательских работ. Действительно, в соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности» устанавливается: «научная организация – юридическое лицо, осуществляющее выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, одним из органов управления которого в соответствии с учредительными документами является ученый (научно-технический) совет и которое прошло в установленном порядке аккредитацию научной организации». При этом определено, что «аккредитация научной организации – форма государственного признания компетентности юридического лица в выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ».

В соответствии со статьей 10 Закона Республики Беларусь от 21.10.1996 № 708-XIII «О научной деятельности». Аккредитация научных организаций проводится один раз в пять лет. Аккредитацию научных организаций на основе оценки результатов их научной, научно-технической и инновационной деятельности осуществляют совместно Национальная академия наук Беларуси и Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь. Постановлением Национальной академии наук Беларуси, Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь и Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь от 08.09.2010 № 7/20/2 утверждена Инструкция о порядке аккредитации научных организаций. Однако законодательство Российской Федерации не устанавливает требований к аккредитации научных организаций или иных подобных разрешительных требований.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 38 Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС под единым рынком услуг понимается состояние рынка услуг в рамках конкретного сектора, в котором каждое государство-член предоставляет лицам любого другого государства-члена право на поставку услуг на основании разрешения на поставку услуг, полученного поставщиком услуг на территории своего государства-члена. Перечень секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках

[5] См. главу 7 Закона Республики Армения от 27.06.2001 № ЗР-193 «О лицензировании». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8670 (дата обращения: 22.08.2020), пункт 56 статьи 15 Закона Кыргызской Республики от 19.10.2013 № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=63232 (дата обращения 22.08.2020), пункт 40 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=43154 (дата обращения: 22.08.2020).

[6] См. часть 1 статьи 22 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=57340 (дата обращения: 22.08.2020), статью 30 Закона Республики Армения от 08.05.1999 № ЗР-297 «Об образовании». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7468 (дата обращения: 22.08.2020).

Евразийского экономического союза, утвержден Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 110. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 14.05.2018 № 7 данный перечень был дополнен следующими секторами (подсекторами):

«51. Услуги по проведению научно-исследовательских работ и внедрению в области общественных и гуманитарных наук (из CPC 81210, 81220, 81230, 81240 и 81290)

52. Услуги по проведению научно-исследовательских работ и созданию опытных разработок в сфере естественных наук (из CPC 81110, 81120, 81130, 81140, 81150 и 81190) в части прикладных исследований в областях: 1) теплоты, света, электромагнетизма, астрономии; 2) катализа, ферментации, физиологии и экологии животных, растений и микроорганизмов; 3) технологии литья, металлургии, машин, электричества, связи, судов, воздушных судов, гражданского строительства, строительства, информации; 4) агротехники, садоводства, лесного хозяйства, животноводства, рыболовства; 5) лечения болезней, профилактической гигиены и фармацевтики; 6) экологии.» Положение о функционировании единого рынка в данных секторах услуг действует с 1 января 2020 г.

На основании изложенного, можно прийти к выводу о том, что обращение российской научной организации является обоснованным, поскольку заказчик установил требования, нарушающие правила функционирования единого рынка услуг в области научно-исследовательских работ, а именно – препятствующие участию в тендере организациям, созданным на территории Российской Федерации. Следовательно, с нормативной точки зрения отмеченные барьеры доступа на рынок услуги научно-исследовательских работ могут быть устранены посредством реализации положений подпункта 3 пункта 38 и пунктов 54 и 55 Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС. В целях обеспечения юридической определенности регулирования на уровне национального законодательства государствам-членам ЕАЭС имеет смысл рассмотреть возможность внесения изменений в свое национальное законодательство в виде оговорки о приравнивании иностранных юридических лиц, имеющих в соответствии с законодательством другого государства-члена ЕАЭС статус научной организации, к научной организации, признаваемой в качестве таковой по собственному внутригосударственному праву (то есть. по праву государства-члена ЕАЭС, где планируется оказать услуги в сфере НИР).

9. Скрытые налоговые барьеры и методология их устранения

Общеизвестно, что, например, право на освобождение от взимания НДС на основании подпункта 16 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации, как правило, не ставится под условие включения сведений о НИР в определенную государственную информационную систему учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения и т. п. Таким образом, в данной части потенциальный барьер доступа на рынок научно-исследовательских работ Российской Федерации с позиции оснований для взимания НДС не предусматривается и не предусматривался ранее (т. е. до подписания Договора о ЕАЭС). В Российской Федерации не установлены и иные подобные процедуры аккредитации или государственной регистрации НИР непосредственно для целей освобождения от уплаты НДС (см. подпункты 16, 16.1 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации). Отметим, что ранее в юрисдикции риск подобного препятствия вытекал из практики периода существования Всероссийского научно-технического информационного центра (ВНТИЦ): налоговые органы занимали позицию, что освобождением от налогообложения по подпункту 16 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации можно воспользоваться только по тем НИР, которые прошли регистрации в ВНТИЦ, однако правоприменительная судебная практика не усматривала связь между такой регистрацией и правом на освобождение от налогообложения НДС[7].

Однако в налоговом законодательстве Республики Беларусь пока еще предусмотрены подобные процедурные требования в виде необходимости государственной регистрации НИОКР для применения освобождения от НДС (см. подпункты 1.23 статьи 118 Налогового кодекса Республики Беларусь, Указ Президента Республики Беларусь от 25.05.2006 № 356 «О государственной регистрации научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-техно-

[7] См.: Постановление ФАС Московского округа от 08.05.2007 по делу № КА-А40/3755-07, Постановление ФАС Московского округа от 23.09.2009 № КА-А40/9487-09 по делу № А40-10222/08-20-16, Постановление ФАС Поволжского округа от 26.06.2008 по делу № А55-17064/07).

логических работ»[8]). Данная процедура регистрации, исходя из некоторых формальных требований к документам заявителя, может быть не доступна для субъектов научной деятельности из иных государств-членов ЕАЭС. В частности, при первичном обращении либо изменении основных сведений о заявителе подается учетная карточка организации-исполнителя, в которой заполняются разделы «УНП» (учетный номер налогоплательщика), «ОКФС», «ОКОПФ», «ОКЭД», «ОКОГУ», «СОАТО» с обязательным указанием кодировки, утвержденной Общегосударственными классификаторами Республики Беларусь ОКРБ 004-2014 «Органы государственной власти и управления», ОКРБ 019-2013 «Организационно-правовые формы», ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности» и иных.

Подобные формальные требования могут быть квалифицированы как нарушение национального режима, установленного законодательством Республики Беларусь в отношении иностранных организаций – субъектов научной деятельности, и, следовательно, как налогово-административный барьер, препятствующий свободному доступу иностранных организаций на рынок научно-исследовательских работ Республики Беларусь [27, с. 339].

В свете изложенного выше, есть основания полагать, что данный барьер участниками рынка услуг НИР из государств-членов ЕАЭС может быть преодолен путем применения Договора о ЕАЭС, в частности, положений подразделов 1-4 раздела VI Протокола, устанавливающих национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и иные гарантии функционирования единого рынка услуг. Кроме того, в перспективе устранение барьера возможно путем изменения норм национального права Республики Беларусь. Что касается определения места оказания услуг НИР для целей обложения НДС, то сопоставление налогового законодательства России и Беларуси, по нашему мнению, не позволяет выявить барьеров и противоречий. Так, согласно п. 29(4) Протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг (Приложение № 28 к Договору о ЕАЭС), местом реализации работ, услуг признается территория государства-члена, если налогоплательщиком этого государства-члена приобретаются консультационные, юридические, бухгалтерские, аудиторские, инжиниринговые, рекламные, дизайнерские, маркетинговые услуги, услуги по обработке информации, а также научно-исследовательские, опытно-конструкторские и опытно-технологические (технологические) работы. Аналогичные правила предусмотрены в Налоговом кодексе Российской Федерации (статья 148) и Налоговом кодекса Республики Беларусь (статья 117).

10. Выводы

Проведенный анализ показывает, что положения права ЕАЭС и планы либерализации рынка услуг НИР, утвержденные Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26.12.2016 № 23, при сопоставлении с внутригосударственным правом государств-членов обнаруживают определенные административные и налоговые барьеры, затрудняющие практическое оказание трансграничных научно-исследовательских услуг при определенных условиях. Соответствующие барьеры могут состоять в требовании государственной регистрации, аккредитации и лицензии научных организаций (а также в ряде случаев требований к штатным работникам и их аттестации, что связано с проблемами взаимного признания научных квалификаций). Однако в целом, с точки зрения иерархии источников, указанные барьеры (в частности, когда они непосредственно касаются НИР) могут быть преодолены путем прямого применения правил единого рынка услуг, предусмотренных пунктом 38 Приложения 16 к Договору[9].

Представляется, что устранение указанных барьеров в перспективе позволит не только обеспечить свободу осуществления научных исследований на евразийском пространстве, но и создать необходимые условия для создания новой научной инфраструктуры по типу организации наднациональных научных объединений в ЕС (потенциал применения в контексте ЕАЭС данной формы научного сотрудни-

[8] См. пункт 2 Положения о порядке государственной регистрации научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25.05.2006 № 356.

[9] Вместе с тем в перечень изъятий из правил единого рынка (утвержден Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 112) Республика Казахстан отнесла лицензируемую деятельность, поэтому в данной сфере барьеры могут сохраняться в пределах, установленных Приложением 16 к Договору о ЕАЭС. Впрочем, научная деятельность как таковая (за исключением конкретных сегментов) не подлежит лицензированию в Казахстане, поэтому указанное изъятие не затрагивает всю область услуг НИР как таковую.

чества, характерной для интеграционных отношений, и в принципе опыта либерализации трансграничных отношений на примере ЕС уже заслуженно стал предметом исследования в российской науке [28–30]).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пустовалов Е.В. Механизмы снятия барьеров и ограничений функционирования единого рынка услуг ЕАЭС / Е.В. Пустовалов // Международное право. – 2020. – № 1. – С. 1-9. DOI: 10.25136/2644-5514.2020.1.31494.

2. Кузьмин В.Н. Развитие единого рынка услуг научно-исследовательских работ в Евразийском экономическом союзе / В.Н. Кузьмин, Е.А. Илюхина, Л.Г. Воронецкая, С.В. Мелоян // Экономика науки. – 2019. – Т. 5, № 3. – С. 215–229. DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-3-215-229.

3. Савицкий А.И. Фискальные барьеры на пути к единому рынку услуг в секторе научно-исследовательских работ в Евразийском экономическом союзе / А.И. Савицкий // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 11. – С. 209–212.

4. Либерализация сектора услуг по проведению научно-исследовательских работ и внедрению в области общественных и гуманитарных наук в Евразийском экономическом союзе : монография / под ред. Д. В. Винницкого. – Екатеринбург : Изд-во Савицкого А. И., 2019. – 365 с.

5. Барьеры и ограничения на рынке услуг ЕАЭС по проведению научно-исследовательских работ, выявленные в ходе анкетирования субъектов научной деятельности, и меры по совершенствованию законодательства государств-членов ЕАЭС по устранению выявленных барьеров и ограничений на данном рынке услуг : монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.В. Винницкого. – Екатеринбург : Изд-во Савицкого А. И., 2019. – 275 с.

6. Woods L. Free Movements of Goods & Services within the European Community / L. Woods. – Aldershot : Ashgate Publishing Limited, 2004. – 354 p.

7. European economic and business law. Legal and economic analyses on integration and harmonization / eds. by Richard M. Buxbaum, Gerard Hertig, Alain Hirsch, Klaus J. Hopt. – Berlin ; New York : De Gruyter, 1996. – 396 p. DOI: https://doi.org/10.1515/9783110908893.

8. Eeckhout P. The European Internal Market and International Trade: a Legal Analysis / P. Eeckhout. – Oxford ; New York : Clarendon Press, Oxford University Press, 1994. – 399 p.

9. Ehlermann C.D. The internal market following the single European Act / C.D. Ehlermann // Common Market Law Review. – 1987. – Vol. 24, № 3. – P. 361–409.

10. Barents R. The Autonomy of Community Law / R. Barents. – The Hague; London; New York : Kluwer Law international, 2004. – 334 p.

11. Porrata-Doria R.A. Mercosur: The Common Market of the Twenty-First Century? / R.A. Porrata-Doria // Georgia Journal of International and Comparative Law. – 2004. – Vol. 32. – P. 1–72.

12. The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade? / ed. by J. H. H. Weiler. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2000. – 238 p.

13. Кондратьева Н.Б. Европейский союз: становление единого рынка : монография / Н.Б. Кондратьева. – М. : Ин-т Европы РАН, 2017. – 142 с.

14. Костюнина Г.М. Единый внутренний рынок Европейского союза : учебное пособие / Г.М. Костюнина, Н.Г. Адамчук, В.И. Баронов. – М. : Магистр : НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 384 с.

15. Право Европейского союза : в 2 ч. Ч. 1 : учебник и практикум для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.] ; под ред. А. О. Иншаковой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – С. 85–107.

16. Лифшиц И.М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском союзе / И.М. Лившиц. – М. : Статут, 2012. – 253 с.

17. Мельникова С.И. Газовый рынок ЕС: эпоха реформ / С.И. Мельникова, Е.И. Геллер, Т.А. Митрова, В.А. Кулагин. – М. : ИНЭИ РАН-НИУ ВШЭ, 2016. – 99 с.

18. Иншакова А.О. Принципы правового обеспечения свобод общего рынка в транспортной политике ЕС / А.О. Иншакова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 3. – С. 242–251.

19. Малько А.В. Использование опыта Европейского Союза в выстраивании правовой политики Евразийского экономического союза / А.В. Малько, Е.А. Звонова // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 3. – С. 23–27.

20. Алексеев П.В. Развитие концептуальной модели формирования общего финансового рынка государств - членов Евразийского экономического союза / П.В. Алексеев, Е.А. Звонова // Банковское право. – 2020. – № 4. – С. 44–51. DOI: 10.18572/1812-3945-2020-4-44-51.

21. Понаморенко В.Е. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации / отв. ред. С.Ю. Кашкин. / В.Е. Понаморенко, А.О. Четвериков, Л.К. Карпов. – М. : Юстицинформ, 2014. – 206 с.

22. Мещерякова О.М. Антимонопольное законодательство и специальные меры правового регулирования в интеграционном процессе / О.М. Мещерякова // Международное публичное и частное право. – 2014. – № 3. – С. 13–16.

23. Невский А.И. Проблемы и препятствия в формировании единого рынка оценочных услуг в ЕАЭС и реализации иных положений Договора о Евразийском экономическом союзе / А.И. Невский // СПС «КонсультантПлюс». – 2018.

24. Невский А. Формирование единого рынка услуг в ключевых секторах услуг (на примере сферы строительства, проектирования и инжиниринга в отношении особо опасных и технически сложных объектов капитального строительства и объектов культурного наследия) / А. Невский // СПС «КонсультантПлюс». – 2017.

25. Развитие единого рынка услуг, в частности налогового консультирования, в рамках ЕАЭС [Интервью с Н.Т. Мамбеталиевым] // Налоговый вестник – Консультации. Разъяснения. Мнения. – 2020. – № 2. – С. 11–15.

26. Андреева Л.В. Правовые проблемы формирования общего рынка государственных закупок в Евразийском экономическом союзе и СНГ / Л.В. Андреева // Бизнес, менеджмент и право. – 2018. – № 1. – С. 38–44.

27. Курочкин Д.А. Проблемы правового регулирования сектора услуг по проведению научно-исследовательских работ в Евразийском экономическом союзе / Д.А. Курочкин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – № 2. – С. 332–352. – DOI https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.209.

28. Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского Союза : дис. … д-ра юрид. наук / А.О. Четвериков. – М., 2010. – 518 с.

29. Четвериков А.О. Европейские консорциумы исследовательской инфраструктуры: международные организации по европейскому праву или юридические лица sui generis? / А.О. Четвериков // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 7(152). – С. 141–150. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.152.7.141-150.

30. Захаров Е.А. Возможность применения опыта создания и функционирования европейской платформы научного сотрудничества в рамках организации единого рынка услуг НИР в ЕАЭС / Е.А. Захаров // Международное право. – 2019. – № 4. – С. 81–94. – DOI: 10.25136/2644-5514.2019.4.30988.

REFERENCES

1. Pustovalov V.E. Mechanisms for removing barriers and restrictions on the functioning of the single market for services of the EAEU. *Mezhdunarodnoe pravo = International law*, 2020, no. 1, pp. 1-9. DOI: 10.25136/2644-5514.2020.1.31494. (In Russ.).

2. Kuzmin V.N., Ilyukhina E.A., Voronetskaya L.G., Meloyan S.V. Development of a single market for research services in the Eurasian Economic Union. *Ekonomika nauki = The Economics of Science*, 2019, vol. 5, no. 3, pp. 215-229. DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-3-215-229. (In Russ.).

3. Savitskiy A.I. Fiscal barriers to the single market of services at the sector of research and development in the Eurasian Economic Union. *Evraziiskii iuridicheskii zhurnal = Eurasian law journal*, 2017, no. 11, pp. 209-212. (In Russ).

4. Vinnitskiy D.V. (ed.). Liberalization of the Research and Development Sector in the Sphere of Social and Humanitarian Sciences in the Eurasian Economic Union. Yekaterinburg, A.I. Savitskiy Publ., 2019. 365 p. (In Russ.).

5. Vinnitskiy D.V. (ed.). Barriers and restrictions on the EAEU market of R&D identified during the survey of subjects of scientific activity, and measures to improve the legislation of the EAEU member-states to eliminate identified barriers and restrictions on this market of services. Yekaterinburg, A.I. Savitskiy Publ., 2019. 275 p. (In Russ.).

6. Woods L. Free Movements of Goods & Services within the European Community. Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 2004. 307 p.

7. Buxbaum R.M., Hertig G., Hirsch A., et al. (Eds.). European Economic and business law. Legal and economic analyses on integration and harmonization. Berlin, New York: De Gruyter, 1996, 396 p. DOI: https://doi.org/10.1515/9783110908893.

8. Eeckhout P. The European Internal Market and International Trade: a Legal Analysis. Oxford, New York, Clarendon Press, Oxford University Press, 1994, 399 p.

9. Ehlermann C.D. The internal market following the single European Act. *Common Market Law Review*, 1987, vol. 24, no. 3, pp. 361-409.

10. Barents R. The Autonomy of Community Law. The Hague; London; New York, Kluwer Law international, 2004. 334 p.

11. Porrata-Doria R.A. Mercosur: The Common Market of the Twenty-First Century? *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2004, vol. 32, pp. 1-72.

12. Weiler J.H.H. (ed.). The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade? Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, 238 p.

13. Kondratieva N.B. The European Union: shaping the single market. Moscow, Reports of the Institute of Europe, 2017. 142 p. (In Russ.).

14. Kostyunina G.M. Single internal market of the European Union. Moscow, Magister, INFRA-M Publ., 2014, 384 p. (In Russ.).

15. Inshakova A.O (ed.). Law of the European Union. Part 1. Moscow, Yurayt Publ., 2020, pp. 85-107. (In Russ.).

16. Lifshits I.M. Legal regulation of the securities market in the European Union. Moscow, Statut Publ., 2012. 253 p. (In Russ.).

17. Melnikova S.I., Geller E.I., Mitrova T.A., Kulagin V.A. EU Gas Market: Era of Reforms. Moscow: ERI RAS- HSE Publ., 2016. 99 p. (In Russ.).

18. Inshakova A.O. Principles of legal support of common market freedoms in EU transport policy. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical sciences*, 2012, no. 3, pp. 242-251. (In Russ.).

19. Malko A.V., Zvonova E.A. Using the experience of the European Union in building the legal policy of the Eurasian Economic Union. *Evraziiskii iuridicheskii zhurnal = Eurasian law journal,* 2018, no. 3, pp. 23-27. (In Russ.).

20. Alekseev P.V., Zvonova E.A. Development of a conceptual model for the formation of a common financial market of the member states of the Eurasian Economic Union. *Bankovskoe pravo = Banking Law,* 2020, no. 4, pp. 44-51. DOI: 10.18572/1812-3945-2020-4-44-51. (In Russ.).

21. Ponamorenko V.E., Chetverikov A.O., Karpov L.K. Banking integration into the EU and the CES: opportunities for legal transplantation. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 206 p. (In Russ.).

22. Meshcheryakova O.M. Antimonopoly legislation and special measures of legal regulation in the integration process. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = International public and private law,* 2014, no. 3, pp. 13-16. (In Russ.).

23. Nevskiy A.I. Problems and obstacles in the formation of a single market for appraisal services in the EAEU and the implementation of other provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union. ConsultantPlus, 2018. (In Russ.).

24. Nevskiy A. Formation of a single market for services in key service sectors (on the example of construction, design and engineering in relation to especially dangerous and technically complex capital construction and cultural heritage objects). ConsultantPlus, 2017. (In Russ.).

25. Development of a single market for services, in particular tax consulting, within the EAEU [Interview with N.T. Mambetaliev]. *Nalogovyi vestnik – Konsul'tatsii. Raz"yasneniya. Mneniya*, 2020, no. 2, pp. 11-15. (In Russ.).

26. Andreeva L.V. Legal problems of the formation of a common market for public procurement in the Eurasian Economic Union and the CIS. *Biznes, menedzhment i pravo = Business, Management and Law*, 2018, no. 1, pp. 38-44. (In Russ.).

27. Kurochkin D.A. Issues of legal regulation of the sector of research services in the Eurasian Economic Union. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, no. 2, pp. 332–352. DOI https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.209. (In Russ.).

28. Chetverikov A.O. Legal regulation of the liberalization of cross-border relations: the experience of the European Union. Doct. Diss. Moscow, 2010, 518 p.

29. Chetverikov A.O. European research infrastructure consortia: international organization under European law or legal entities sui generis? *Lex russica*, 2019, no. 7, pp. 141-150. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.152.7.141-150. (In Russ.).

30. Zakharov E.A. The possibility of using the experience of creating and operating a European platform for scientific cooperation within the framework of organizing a single market for R&D services in the EAEU. *Mezhdunarodnoe pravo = International law*, 2019, no. 4, pp. 81-94. DOI: 10.25136/2644-5514.2019.4.30988. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Винницкий Данил Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, директор Института права БРИКС
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: fin-law@usla.ru
ORCID: 0000-0002-8150-4109

Курочкин Денис Алексеевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: fin-law@usla.ru
ORCID: 0000-0002-6216-0806

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Danil V. Vinnitskiy – Doctor of Law, Professor, Head, Department of Financial Law, Head, BRICS Law Institute
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: fin-law@usla.ru
ORCID: 0000-0002-8150-4109

Denis A. Kurochkin – PhD in Law, senior lecturer, Department of Financial Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: fin-law@usla.ru
ORCID: 0000-0002-6216-0806

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Винницкий Д.В. Научно-исследовательские работы: проблемы устранения административных и налоговых ограничений на едином рынке ЕАЭС / Д.В. Винницкий, Д.А. Курочкин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 80–95. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).80-95.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vinnitskiy D.V., Kurochkin D.A. Scientific & research services: problems of elimination of administrative and tax restrictions in the EAEU single market. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 80–95. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).80-95. (In Russ.).

УДК 347.73
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).96-107

CC BY 4.0

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

С.М. Миронова[1,2], А.И. Мордвинцев[1,3], И.А. Еременко[3]
[1] *Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Волгоград, Россия*
[2] *Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия*
[3] *Контрольно-счетная палата города Волгограда, г. Волгоград, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
14 июля 2020 г.
Дата принятия в печать –
19 ноября 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Внешний муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетный орган, бюджетный контроль, Счетная палата РФ, национальные проекты, муниципальные образования, публичная власть, местное самоуправление

В статье обозначен ряд проблем деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и обозначены пути их решения. Отмечается неэффективность внешнего муниципального финансового контроля и бесперспективность попыток решать проблемы в этой сфере только за счет передачи полномочий по его осуществлению на вышестоящий уровень. Отмечается, что поправки к ст. 131–133 Конституции РФ в части уточнения полномочий местного самоуправления и включения его в состав органов публичной власти могут быть использованы для совершенствования системы внешнего муниципального финансового контроля. Делается вывод о том, что муниципальный контрольно-счетный орган должен сохранить за собой полномочия по осуществлению контроля без передачи их на уровень субъекта Российской Федерации. Однако в то же время роль такого органа должна быть усилена за счет повышения его статуса (закрепления на федеральном уровне критериев численности работников контрольно-счетного органа, гарантий финансовой поддержки).

IMPROVEMENT OF THE EXTERNAL MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN THE CONTEXT OF PUBLIC AUTHORITY REFORM

Svetlana M. Mironova[1,2], Alexander I. Mordvintsev[1,3], Irina A. Eremenko[3]
[1] *Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA, Volgograd, Russia*
[2] *Saratov State Law Academy, Saratov, Russia*
[3] *Audit Chamber of the city of Volgograd, Volgograd, Russia*

Article info
Received –
2020 July 14
Accepted –
2020 November 19
Available online –
2021 April 15

Keywords
External municipal financial control, auditing and accounting board, budget control, Accounts Chamber of the Russian Federation, national projects, municipalities, public authorities, local government

The subject. The implementation of external municipal financial control cannot be called fully competent in Russia. Many practical problems are currently being addressed mainly through the transfer of powers to implement external financial control to a higher level. Amendment to Art. 131–133 of the Russian Federation's Constitution in terms of clarifying the powers of local self-government and incorporating it into public authority, predetermines subsequent amendments to the legislation on local self-government, which can be aimed, among other things, at improving the system of external municipal financial control. The aim of the article is to confirm or disprove the following hypothesis. The reform of public authority will lead to a change in the system of external municipal financial control. Therefore it is possible to propose ways to improve the activities of municipal auditing and accounting authorities on the basis of constitutional novels and the analysis of the existing problems of implementing external municipal financial control.
The methodology. The authors apply general scientific methods of comparative, logical and statistical research. The study is based on the analysis of academic literature, statistical data about the practice of the auditing and accounting bodies of municipalities. Russian judicial practice is also analyzed.
The main results, scope of application. The organization of a modern system of external municipal financial control shows that it actually works only at the level of urban districts and municipal regions, and that is not always effective. Municipal control and accounting bodies are not created in settlements and the authority to exercise external financial

control is transferred either to the level of the municipal district or to the level of the region of the Russian Federation.
Conclusion. The municipal auditing and accounting body should retain the authority to exercise control without transferring it to the level of the constituent entity of the Russian Federation. However, at the same time, its role should be strengthened by increasing its status (for example, fixing at the federal level the criteria for the number of employees of the control and accounting body, financial support guarantees).

1. Введение

В условиях дефицита средств местных бюджетов особо важная роль отводится осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, который реализуется контрольно-счетными органами муниципальных образований.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В финансовом контроле это выражается в том, что контрольно-счетные органы муниципальных образований как органы внешнего муниципального финансового контроля являются самостоятельными и не входят в централизованную систему органов внешнего муниципального финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетный орган субъекта РФ, контрольно-счетный орган муниципального образования), каждый из этих органов осуществляет финансовый контроль на своей территории независимо друг от друга.

Финансовый контроль в целом, в том числе внешний муниципальный финансовый контроль, является объектом изучения как ученых в области юриспруденции [1–6], так и экономистов [7–8], что обусловлено контрольной функцией финансов, которая «пронизывает всю деятельность государства и муниципальных образований по созданию, распределению (перераспределению) и использованию фондов денежных средств, т. е. охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности» [9].

Общая тенденция отсутствия достаточных финансовых ресурсов в муниципальных образованиях, которая привела к высокому уровню межбюджетных трансфертов, поступающих в муниципалитеты из вышестоящих бюджетов, на практике создает ситуацию, когда многие муниципальные образования не в состоянии «позволить» себе содержание контрольно-счетных органов, что приводит либо к их фактической недееспособности (наличие в штате контрольного органа 1-2 сотрудников не позволяет в должной мере осуществлять финансовый контроль), либо к передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на вышестоящий уровень[1]. На этом фоне в литературе можно встретить предложение по усилению (количественно, методически и финансово) региональных контрольно-счетных органов и юридическое оформление передачи им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в рамках соглашений с представительными органами муниципальной власти [7]. Но не будет ли означать такой подход еще большее ослабление местного самоуправления и еще большую зависимость его от государственной власти. Такие тенденции неоднократно исследовались в современной юридической литературе [10–12].

Все это ставит перед муниципалитетами и законодателями ряд вопросов, направленных на совершенствование внешнего муниципального финансового контроля. Необходимость таких изменений также обусловлена внесением в Конституцию РФ поправок, в соответствии с которыми «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления» (ч. 1^1 ст. 131), ст. 132 Основного Закона страны дополнена ч. 3 о том, что «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», а также дополнением ст. 133 нормой о возможности «выполнения органами местного самоуправления

[1] Полномочия могут быть переданы как от поселения муниципальному району, так и от муниципального образования субъекту РФ.

ISSN 2542-1514 (Print)

во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций»[2].

Принятие данных норм поднимает на новый уровень вопрос о соотношении государственной власти и местной власти в системе публичной власти, а также вызывает ряд опасений, связанных с поглощением государственной властью местного самоуправления. В то же время исследования понятия и содержания публичной власти [13–16], место местного самоуправления в системе публичной власти [18–21], а также распределения полномочий [22–23] и финансовых ресурсов [24] между разными уровнями публичной власти ведутся уже давно.

Принятие конституционных поправок неизбежно вызовет корректировку законодательства о местном самоуправлении в части перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, что в свою очередь затронет и изменение системы внешнего муниципального финансового контроля. Гипотеза заключается в том, что реформирование публичной власти приведет к изменению системы внешнего муниципального финансового контроля, в связи с чем есть возможность на основании анализа существующих проблем осуществления внешнего муниципального финансового контроля предложить свои пути совершенствования деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (далее – МКСО) и скорректировать законодательство и практику работы МКСО.

Исследование строится на основе анализа научной литературы, данных о работе контрольно-счетных органов муниципальных образований, а также анализа судебной практики.

2. Современные проблемы осуществления внешнего муниципального финансового контроля

Обозначим те проблемы, которые возникают при осуществлении финансового контроля контрольно-счетными органами на муниципальном уровне, и попробуем разобраться, могут ли эти проблемы быть решены с изменением ст. 132–133 Конституции РФ.

Муниципальный контрольно-счетный орган являются объективным и независимым органом, который не только выявляет нарушения и недостатки в финансово-бюджетной сфере, но и работает на их предупреждение, контролирует их устранение, сигнализирует об имеющихся рисках, вырабатывает действенные предложения по совершенствованию бюджетного процесса, по рациональному использованию муниципальных ресурсов и повышению качества муниципального управления [8].

Правовой статус муниципальных контрольно-счетных органов закреплен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Непосредственно полномочия по осуществлению бюджетного контроля установлены Бюджетным кодексом РФ.

Одной из основных проблем осуществления внешнего муниципального финансового контроля следует назвать противоречия между полномочиями и ресурсами, которыми наделены контрольно-счетные органы муниципальных образований.

По состоянию на 1 января 2020 года в России действуют 20 846 муниципальных образований, что на 665 муниципальных образования меньше, чем на 1 января 2019 года. При этом 87,4 % всех муниципалитетов составляют городские и сельские поселения[3].

В то же время именно поселенческий уровень наименьше всего обеспечен финансовыми средствами: в структуре распределения собственных доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований собственные доходы сельских поселений составляют всего 7,1 %, городских поселений – 5,2 %. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2019 году доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 66,0 %[4].

Как же это сказывается на формировании муниципальных контрольно-счетных органов?

[2] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[3] Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 08.06.2020).

[4] Там же.

ISSN 2658-4050 (Online)

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ предписывает осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль в рамках бюджетного процесса на муниципальном уровне, следует констатировать, что на практике не во всех муниципальных образованиях созданы свои контрольно-счетные органы.

По состоянию на 1 января 2019 года контрольно-счетные органы созданы в 86,8% городских округов и муниципальных районов и только в 0,97 % муниципальных образованиях иных типов [8]. Например, во всех субъектах РФ, входящих в состав ЮФО, контрольно-счетные органы созданы в каждом городском округе и муниципальном районе. Исключение – Ростовская область, где на 1 января 2019 года контрольно-счетные органы не созданы в 25 городских округах и муниципальных районах [8].

При этом следует критично подходить к тем данным, когда они представлены в целом по всем муниципальным образованиям, поскольку они не отражают объективной картины с созданием контрольно-счетных органов. Так, И. Егоров указывает, что к началу 2019 году не были охвачены внешним муниципальным финансовым контролем 26 % от общего числа муниципальных образований, свои КСО создали только 10 % муниципальных образований, а 6 4% передали свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетным органам субъектов или муниципальных районов [7]. Если делать вывод только на основании представленных данных, может показаться, что муниципальный финансовый контроль полностью нецелесообразен. В литературе высказывается точка зрения, что создание контрольно-счетных органов муниципальных образований должно быть подчинено принципу целесообразности: «контрольно-счетные органы муниципальных образований должны создаваться только там, где есть в этом реальная необходимость, а критериями создания должны выступать величина территории муниципального образования, количество населения и объемы денежных потоков» [6, с. 86].

Пока этот вопрос решается за счет передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципального образования либо вышестоящему муниципальному образованию (например, сельское поселение передает свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальному району) либо субъекту РФ.

И если в отношении случаев передачи полномочий внешнего финансового контроля от поселений муниципальным районам можно говорить о целесообразности и эффективности финансового контроля (что обусловлено в том числе относительно небольшой территориальной удаленностью объектов контроля) [8], то целесообразность передачи полномочий от муниципальных образований субъекту РФ вызывает сомнения. Исключением следует признать передачу полномочий от внутригородских муниципальных образований городам федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) в силу особенностей местного самоуправления на данных территориях.

Передача полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля от муниципальных образований субъектам РФ не целесообразна по ряду оснований.

С одной стороны, контрольно-счетные палаты субъектов РФ не обеспечены достаточным штатом и ресурсами для взятия на себя дополнительных полномочий по осуществлению контроля за муниципалитетами.

При этом ст. 142 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающая формы межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, не предусматривает возможности передачи от муниципального образования субъекту РФ субвенции на выполнение полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля. Министерство финансов РФ в своем Письме от 16 мая 2019 года указывает, что финансовая нагрузка в случае передачи полномочий ложится на субъект РФ[5].

С другой стороны, опираясь на ст. 12 Конституции РФ органы власти субъектов РФ не должны подменять собой органы местного самоуправления, к которым относится и контрольно-счетный орган муниципального образования. И несмотря на внесение изменений в ст.ст. 131–133 Конституции РФ органы государственной власти все же не должны брать на себя полномочия органов местного самоуправления.

Тенденции объединения муниципальных образований, в том числе создания муниципальных округов свидетельствуют об укрупнении и поэтапном снижении числа муниципальных образований в России, следствием чего может стать усиление финансовой самостоятельности местного самоуправления, о необходимости которого так долго говорят. Данные процессы происходят не только в России, но и за рубежом [25; 26].

[5] Письмо Минфина России от 16 мая 2019 года № 02-09-07/35190.

ISSN 2542-1514 (Print)

Это позволит упрочить положение и контрольно-счетных органов муниципальных образований. При этом формирование единой публичной власти, выстраивание эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, в сфере внешнего финансового контроля должно положительно повлиять на укрепление муниципального внешнего финансового контроля.

Особенно важным это становится в условиях реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования. По данным Министерства финансов РФ органы местного самоуправления принимают участие в 12 национальных проектах (более всего расходы муниципалитетов представлены в таких национальных проектах как: «Жилье и городская среда» – 72,1 %; «Культура» – 55,0 %; «Экология» – 46,4 %; «Образование» – 42,5 %). Общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2019 году составил 431,7 млрд рублей. При этом практически треть региональных проектов реализуется органами местного самоуправления[6].

Это актуально для реализации проектов по благоустройству, где в том числе задействованы сами жители муниципальных образований, выбирая проекты по благоустройству, обеспечивая как трудовое, так и финансовое (через средства самообложения граждан) участие.

В связи с этим, обозначенные Президентом РФ национальные цели и стратегические задачи развития (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») требуют повышенного внимания со стороны МКСО, что в свою очередь вызывает необходимость изменения существующих подходов к экспертно-аналитической и контрольной работе. Контрольно-счетные органы муниципальных образований должны внимательно следить за эффективным использованием средств, выделяемых на реализацию национальных проектов. При этом у них нет на это ни дополнительных трудовых ресурсов, ни соответствующих компетенций. В связи с тем, что Российская Федерация заинтересована в эффективной реализации национальных проектов, поэтому Счетной палате РФ целесообразно координировать деятельность МКСО по осуществлению финансового контроля за такими проектами.

Таким образом, в целях сохранения и дальнейшего развития системы внешнего муниципального финансового контроля в России в настоящее время назрела необходимость определить единые организационные подходы для его осущствления с усилением роли муниципальных контрольно-счетных органов, а для небольших муниципальных образований в крайних случаях допускать передачу полномочий внешнего муниципального финансового контроля на вышестоящий муниципальный уровень (от поселения – району) с применением единых методик передачи полномочий [8].

Следует также обозначить еще один дискуссионный момент, связанный с отсутствием единых подходов к статусу муниципальных контрольно-счетных органов, а также статусу должностей и кадровому составу, отсутствие единой методики расчета штатной численности контрольно-счетного органа.

Несмотря на установление Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ общих принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, многие вопросы решаются непосредственно самими муниципальными образованиями, без учета каких-либо общих критериев формирования МКСО. С одной стороны, федеральный законодатель в целях обеспечения единства правового статуса контрольно-счетных органов и их независимости определил состав, который является обязательным для всех контрольно-счетных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ). В связи с этим исключение из аппарата Контрольного органа штатных работников, наличие которых обязательно в силу прямого указания федерального законодателя, например, исходя из необходимости оптимизации расходов городского муниципального образования, будет противоречить закону[7].

С другой стороны, установление п. 8 ст. 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ положения о самостоятельном определении штатной численно-

[6] Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 08.06.2020).

[7] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18 // СПС «КонсультантПлюс».

ISSN 2658-4050 (Online)

сти МКСО нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, на практике приводит к расхождениям с точки зрения определения численности работников МКСО исходя из различных критериев: количества жителей муниципального образования, объема бюджетных средств, а зачастую без каких-либо обоснований, а также попыткам сократить число работников МКСО в связи с экономией бюджетных средств, как это показано выше.

На начало 2019 года 27,7 % МКСО состоял всего из одного человека, еще 31,7 % МКСО – из двух человек [7]. Например, штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования «Воткинский район» Удмуртской республики составляет 1 единица[8]. При этом КСО МО «Воткинский район» передаются полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципальных образований, входящих в состав района[9]. Очевидно, что один аудитор не в состоянии осуществлять полноценный финансовый контроль и все полномочия по его осуществлению, которые закреплены законодательством.

В связи с этим представляется необходимым в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ, закрепить критерий, в соответствии с которым должна формироваться штатная численность МКСО, например, исходя из объема местного бюджета.

Требует решения и вопрос, связанный с определением статуса должностных лиц, работающих в муниципальных контрольно-счетных органах. Неоднозначность позиции федерального законодательства и муниципальных правовых актов приводит к противоречивым ситуациям, что подтверждается многочисленной судебной практикой[10]. Такие же проблемы возникают и при определении статуса должностных лиц контрольно-счетных палат субъектов РФ [27]. С одной стороны, должен реализовываться принцип самостоятельности местного самоуправления. С другой стороны, установление четких критериев правового статуса должностных лиц МКСО позволит более эффективно реализовывать принцип независимости, поскольку должностные лица контрольно-счетных органов в меньшей степени будут зависеть от усмотрения иных органов местного самоуправления, например, в части предоставляемых им гарантий и др.

3. Проблема методического обеспечения и повышения квалификации сотрудников МКСО

Одной из острых проблем, не решенных пока контрольно-счетными органами, следует назвать необходимость притока и работы в КСО высококвалифицированных кадров, а также методическое обеспечение их деятельности, внедрение в практику работы контрольно-счетных органов современных методов и методик. На это указывается и в литературе [7]. Правовые и экономические отношения все более усложняются, появляются новые цифровые технологии, которые, с одной стороны, можно использовать в обучении, с другой стороны, применением цифровых технологий в практической деятельности при осуществлении муниципалитетами своих полномочий, диктует необходимость освоения соответствующих навыков. Следует констатировать, что МКСО своими силами не в состоянии справится с этим направлением работы в силу отсутствия зачастую как финансовых ресурсов на обучение и повышение квалификации сотрудников, так и недостаточной собственной методической базы. И именно в этом вопросе необходимо найти «золотую середину» между независимостью контрольно-счетных органов муниципальных образований и установлением по возможности «единых правил игры» с точки зрения централизованного института методологии и стандартизации осуществления внешнего финансового контроля на всех уровнях.

В первую очередь на практике это достигается путем создания объединений контрольно-счетных органов для обмена опытом и выработки единых методических рекомендаций работы. В 2002 году

[8] Решение Воткинского районного Совета депутатов от 20.02.2020 N 277 «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе муниципального образования “Воткинский район”» // СПС «КонсультантПлюс».

[9] См., например: Решение № 117 от 20.12.2018 «О согласовании условий Соглашения о передаче отдельных полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля между муниципальным образованием “Болгуринское” и Контрольно-счетным органом муниципального образования “Воткинский район” на 2019 год». URL: http://bolguri.ru/sovet-deputatov/pravovaya-osnova/normativno-pravovye-akty-prodolzhenie-s-20-09-2018-g/ (дата обращения: 10.07.2020).

[10] Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3009-О; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 45-АПА19-28; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.05.2017 № 93-АПГ17-1.

ISSN 2542-1514 (Print)

был создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов, деятельность которого была направлена на повышение эффективности работы МКСО. В 2012 году Союз МКСО возглавил аудитор Счетной палаты РФ Владимир Катренко, что свидетельствовало о важной роли Счетной палаты РФ в становлении муниципальных контрольно-счетных органов. Длительное время функционировал сайт Ассоциации контрольно-счетных органов (АКСОР)[11], на котором размещалась информация, в том числе и о деятельности МКСО, а также рекомендации по их работе, модельные документы и пр. В настоящее время сайт работает только как информационный источник информации, материалы на нем не обновляются с 2012 года.

Методическая помощь и помощь в повышении квалификации может осуществляться через специально созданные научные и учебные учреждения. Так, с 2002 по 2018 год при Счетной палате РФ действовал Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной Палаты Российской Федерации, который занимался исследованием актуальных проблем финансового контроля. Одними из целей НИИ были: «разработка предложений по формированию методической и нормативной базы аудита информационных технологий; оказание в установленном порядке научно-методическую помощи контрольным органам субъектов Российской Федерации, обеспечение обмена информацией в рамках сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес; осуществление подготовки научных кадров высшей квалификации, разработка и организация проведения программ дополнительного профессионального образования»[12]. В 2018 году он был упразднен, и в настоящее время сайт его не работает.

Таким образом, деятельность сформированного Союза МКСО, на первом этапе своей работы поддерживаемая Счетной палатой РФ, впоследствии в силу отсутствия такой поддержки перестала играть значимую роль в методическом обеспечении и повышении квалификации.

В настоящий момент можно наблюдать отдельные взаимодействия МКСО между собой как в рамках объединения на уровне субъектов РФ (в том числе взаимодействия с контрольно-счетным органом субъекта РФ [28], так и на уровне федеральных округов. Например, активно осуществляет работу союз МКСО, который поставил себе следующие задачи[13]:

1. Консультационно-методическая помощь МКСО.

2. Повышение уровня профессиональных компетенций сотрудников МКСО.

3. Организация взаимодействия среди МКСО.

В 2019 году была оказана следующая Консультационно-методическая помощь МКСО.

Подготовлены информационно-аналитические материалы (аналитические записки):

1. Совершенствование института методической помощи в целях реализации стратегических задач развития РФ до 2024 года.

2. Практика организации и проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования.

3. Анализ и обобщение практики контроля за формированием и исполнением муниципальных заданий.

4. Практика привлечения экспертов при проведении контрольных мероприятий членами Союза МКСО.

Иные информационные материалы:

1. Доклады и презентации по теме «Практика содействия органам местного самоуправления в повышении качества управления муниципальными ресурсами».

2. Обзор судебной практики в сфере противодействия коррупции в органах местного самоуправления.

3. Материалы лучших практик членов Союза МКСО.

Большую роль играют проводимые конкурсы Союза МКСО: «Лучшая практика муниципального финансового контроля», «Лучший муниципальный финансовый контролер России», «Лучший официальный сайт МКСО», в рамках которых контрольно-счетные органы имеют возможность обменяться друг с другом опытом по проведению муниципального финансового контроля.

На 2020 год МКСО были даны такие рекомендации, как: увеличение доли аудита эффективности в общем объеме мероприятий внешнего муниципального финансового контроля; совершенствование подходов и методов проведения аудита в сфере закупок; оказание содействия органам местного са-

[11] URL: http://ach-fci.ru/ (дата обращения: 18.06.2020).

[12] URL: http://old.ach.gov.ru/about/sri-jv.php?sphrase_id=12124306 (дата обращения: 01.07.2020).

[13] XI общее собрание представительства Союза МКСО в ЮФО: материалы Контрольно-счетной палаты города Волгограда.

моуправления в поиске и принятии экономически обоснованных решений, посредством выявления и обозначения системных нарушений и недостатков; внедрение и развитие в своей деятельности современных цифровых технологий.

В то же время без руководящего начала и поддержки со стороны Счетной палаты РФ такую деятельность нельзя признать достаточной. Следует признать, что именно Счетная палата РФ должна стать тем флагманом, который возьмет на себя роль координирующего звена для всех МКСО и будет оказывать им методическую поддержку. Данные полномочия уже закреплены за Счетной палатой и прописаны в федеральном законе, устанавливающим ее правовой статус. Так, одной из функций Счетной палаты РФ является «взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве» (пп. 22, п. 1, ст. 13 Федерального закона), а также в ее полномочия входит «оказание контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи, содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (пп. 9, п. 1 ст. 14 Федерального закона)[14].

С учетом формирования единой системы публичной власти и в рамках полномочий Счетной палаты РФ по оказанию методической помощи МКСО было бы целесообразно выработать единую методологию осуществления внешнего финансового контроля, вписанную в общую систему. В то же время согласившись с Шохиным, что полномочия Счетной палаты РФ не должны вызывать неоднозначной оценки с точки зрения принципов федерализма и законодательства о местном самоуправлении [29], МКСО наряду с едиными методиками, должны иметь возможность принимать собственные методики в рамках тех, которые являются специфическими для конкретного муниципального образования.

Выстраивание единой методологической системы позволило бы оптимизировать и сделать более эффективной систему повышения квалификации. При этом для обучения сотрудников МКСО можно использовать современные методы. Условия пандемии коронавируса показали возможности внедрения дистанционных технологий и возможность их использования, например, для проведения обучающих мероприятий, обмена опытом. Это позволит сократить расходы МКСО на командировки, сократит время на поездки, а также позволит более оперативно решать вопросы, которые требуют немедленного решения. Такое обучение позволит делиться МКСО опытом не только друг с другом, но и исследовать зарубежный опыт по осуществлению финансового контроля, например, использование квадрокоптеров для его осуществления [30]. Все это требует финансирования расходов МКСО по совершенствованию технической базы, внедрения информационных технологий, что может быть решено за счет субсидий из вышестоящих бюджетов.

4. Выводы

Организация современной системы внешнего муниципального финансового контроля показывает, что он фактически работает только на уровне городских округов и муниципальных районов, и то не всегда эффективно. На уровне поселений муниципальные контрольно-счетные органы в основном не создаются, а полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля передаются в основном на уровень муниципального района, а в исключительных случаях на уровень субъекта РФ.

Хотелось бы надеяться, что укрупнение муниципальных образований за счет их объединения может укрепить финансовую составляющую местного самоуправления, а вслед за этим и повысить эффективность внешнего финансового контроля. В этом случае муниципальное образование должно сохранить за собой полномочия по осуществлению контроля, без передачи его на уровень субъекта РФ, но при этом роль муниципального контрольно-счетного органа должна быть усилена за счет повышения его статуса (например, закрепления на федеральном уровне критериев штатной численности контрольно-счетного органа, гарантии финансового обеспечения МКСО). Работа контрольно-счетного органа как органа местного самоуправления не должна подменяться работой органов государственной власти в лице контрольно-счетных органов субъектов РФ. В то же время возникает необходимость выстраива-

[14] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

ISSN 2542-1514 (Print)

ния системы помощи, в первую очередь Счетной палаты РФ, в части методической поддержки и создания единого методического центра для МКСО в части осуществления внешнего финансового контроля. Особенно это актуально в условиях реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 66–76.

2. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 320 с.

3. Крохина Ю.А. Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2013. – № 11. – С. 5–9.

4. Миронова С.М. Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития / С.М. Миронова // Финансовое право. – 2009. – № 4. – С. 6–9.

5. Кондрат Е.Н. Региональный финансовый контроль в современной России: правовые основы и пути совершенствования / Е.Н. Кондрат. – М.: Юстицинформ, 2011. – 319 с.

6. Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля / В.В. Уксусов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3. – С. 81–88.

7. Егоров И.И. Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы / И.И. Егоров // Финконтроль. – 2020. – № 1. – С. 41–44.

8. Мордвинцев А.И. К вопросу о передаче полномочий / А.И. Мордвинцев, Е.В. Надточий, Д.С. Поляков // Финконтроль. – 2020. – № 2. – С. 7–11.

9. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2019. – 272 с.

10. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62–74.

11. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61–64.

12. Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 52–63.

13. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.

14. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

15. Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации / В.В. Полянский // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 10–12.

16. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.

17. Полянский В.В. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления / В.В. Полянский, В.Э. Волков // Lex russica. – 2014. – № 7. – С. 772–782.

18. Алпатов Ю.М. Местное городское самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации / Ю.М. Алпатов // Адвокат. – 2009. – № 2. – С. 100–105.

19. Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах / Е.В. Белоусова // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 1. С. 31–34.

20. Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т.А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 16–20.

21. Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 7. – С. 55–62.

22. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 62–68.

23. Шугрина Е.С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10. – С. 998–1006.

24. Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти / Н.В. Васильева // Lex russica. – 2014. – № 12. – С. 1411–1419.

25. Andrews R. Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales / R. Andrews // Public Finance and Management. – 2013. – Vol. 13, no. 2. – P. 124–141.

26. Ladner A., et al. Patterns of local autonomy in Europe, London, Palgrave Macmillan, 2019. 366 p. DOI: 10.1007/978-3-319-95642-8.

27. Крохина Ю.А. Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов / Ю.А. Крохина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 64–70.

28. Миронова С.М. Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / С.М. Миронова // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 1. – С. 62–74.

29. Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля / С.О. Шохин // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 32–36.

30. Mironova S. The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries / S. Mironova // Financial Law Review. – 2019. – Iss. 14 (2). – P. 59–75.

REFERENCES

1. Kozyrin A.N. Legal basis of state and municipal financial control in the Russian Federation. *Reformy i pravo*, 2014, no. 1, pp. 66-76. (In Russ.).

2. Kucherov I.I., Povetkina N.A. (ed.) Control in the financial and budgetary sphere: a scientific and practical guide. Moscow, 2016. 320 p. (In Russ.).

3. Krokhina Yu.A. New aspects of the interaction of external and internal control as a factor in increasing the efficiency of the financial activity of the state. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2013, no. 11, pp. 5-9. (In Russ.).

4. Mironova S. M. Legal basis of financial control: problems and development prospects. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2009, no. 4, pp. 5-9. (In Russ.).

5. Kondrat E. N. Regional financial control in modern Russia: legal foundations and ways of improvement. Moscow, 2011. 319 p. (In Russ.).

6. Uksusov V.V. Legal regulation of municipal financial control. *Aktual'nyye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2016, no. 3, pp. 81-88. (In Russ.).

7. Egorov I.I. External municipal financial control: “completion” of the system is necessary. *Finkontrol'*, 2020, no. 1, pp.41-44. (In Russ.).

8. Mordvintsev A.I., Nadtochy E.V., Polyakov D.S. On the issue of delegation of authority. *Finkontrol'*, 2020, no. 2, pp. 7-11. (In Russ.).

9. Sokolova E.D. Legal regulation of financial activities of the state and municipalities. Moscow, 2019. 272 p. (In Russ.).

10. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. Strong local government - a strong state: history and modernity. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 4, pp. 62-74 (In Russ.).

11. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 2, pp. 61-64 (In Russ.).

12. Timofeev N.S. Tendencies and directions of the conceptual development of local self-government in Russia (article one). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2018, no. 10, pp. 52-63 (In Russ.).

13. Avakyan S.A. Constitutional theory and practice of public authority: patterns and deviations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 10, pp. 5-11 (In Russ.).

14. Avakyan S.A. (ed.). Contemporary problems of the organization of public power. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p.

15. Polyansky V.V. The constitutional limits of modernization of the public authority system in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2008, no. 12, pp. 10-12 (In Russ.).

16. Chirkin V.E. Public power in modern society. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2013, no. 4, pp. 12-15 (In Russ.).

17. Polyansky V.V., Volkov V.E. Harmonization of public authority - the goal of local government reform. *Lex russica*, 2014, no. 7, pp. 772-782 (In Russ.).

18. Alpatov Yu.M. Local city government in the public authority system in the Russian Federation. *Advokat = Lawyer*, 2009, no. 2, pp. 100-105. (In Russ.).

19. Belousova E.V. The formation of local government as a form of public authority in foreign countries. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = International public and private law*, 2016, no. 1, pp. 31-34 (In Russ.).

20. Lakhtina T.A. Local government as an element of public authority. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2015, no. 7, pp. 16-20 (In Russ.).

21. Peshin N.L. Features of municipal public authority control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 7, pp. 55-62 (In Russ.).

22. Peshin N.L. New trends in municipal reform: the redistribution of powers between levels of public authority. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 12, pp. 62-68 (In Russ.).

23. Shugrina E.S. Differentiation of subjects of authority and authority at different levels of public authority in the field of education. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2013, no. 10, pp. 998-1006 (In Russ.).

24. Vasilieva N.V. Distribution of income between different levels of public authority. *Lex russica*, 2014, no. 12, pp. 1411-1419 (In Russ.).

25. Andrews R. Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 2013, vol. 13, no. 2, pp. 124-141.

26. Ladner A., et al. Patterns of local autonomy in Europe, London, Palgrave Macmillan, 2019. 366 p. DOI: 10.1007/978-3-319-95642-8.

27. Krokhina Yu.A. Improving the administrative and legal status of officials of control and accounting bodies. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2011, no. 6, pp. 64-70 (In Russ.).

28. Mironova S.M. The practice of interaction of control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. *Vestnik Evraziiskoi akademii administrativnykh nauk = Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2012, no. 1, pp. 62-74 (In Russ.).

29. Shokhin S.O. A new stage in the development of financial control. *Yurist = Jurist*, 2013, no. 19, pp. 32-36 (In Russ.).

30. Mironova S. The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries. *Financial Law Review*, 2019, issue 14 (2), pp. 59-75.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Миронова Светлана Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, [1]доцент кафедры финансового и предпринимательского права, [2]докторант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н.И. Химичевой

[1] *Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС*

[2] *Саратовская государственная юридическая академия (СГЮА)*

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Svetlana M. Mironova – PhD in Law, Associate Professor; [1]Associate Professor, Department of Financial and Entrepreneurial Law; [2]Postdoc, Department of Financial, Banking and Customs law named after professor N.I. Khimicheva

[1] *Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA*

[2] *Saratov State Law Academy*

[1] 8, Gagarina ul., Volgograd, 400005, Russia

[2] 104, Chernyshevskogo ul., Saratov, 410056, Russia

[1] 400005, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
[2] 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104
E-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

Мордвинцев Александр Иванович – кандидат экономических наук, [1]доцент кафедры государственного управления и менеджемента, [2]председатель
[1] *Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС*
[2] *Контрольно-счетная палата города Волгограда*
[1] 400005, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
[2] 400066, Россия, г. Волгоград, ул. Советская, 4а
E-mail: ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: 0000-0003-4164-5473

Еременко Ирина Александровна – кандидат педагогических наук, заместитель председателя
Контрольно-счетная палата города Волгограда
400066, Россия, г. Волгоград, ул. Советская, 4а
E-mail: eremenko@kspvolg.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Миронова С.М. Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти / С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, И.А. Еременко // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 96–107. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).96-107.

E-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

Alexander I. Mordvintsev – PhD in Economics, [1]Associate Professor, Department of Public Administration and Management, [2]Head
[1] *Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA*
[2] *Audit Chamber of the city of Volgograd*
[1] 8, Gagarina ul., Volgograd, 400005, Russia
[2] 4a, Sovetskaya ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: 0000-0003-4164-5473

Irina A. Eremenko – PhD in Pedagogy, Deputy Head
Audit Chamber of the city of Volgograd
4a, Sovetskaya ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: eremenko@kspvolg.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mironova S.M., Mordvintsev A.I., Eremenko I.A. Improvement of the external municipal financial control system in the context of public authority reform. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 96–107. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).96-107. (In Russ.).

УДК 342.03
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).108-123

CC BY 4.0

ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ (СОРАЗМЕРНОСТИ) КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: ТЕОРИЯ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В.В. Игнатенко[1], И.А. Минникес[2], А.В. Никитина[3]
[1] *Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия*
[2] *Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Иркутск, Россия*
[3] *Хабаровский государственный университет экономики и права, г. Хабаровск, Россия*

Информация о статье
Дата поступления – 12 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать – 15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения – 15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Принцип соразмерности, тест на пропорциональность, конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, Конституционный суд, конституционно-правовые споры, конфликт конституционных ценностей, избирательное право

В статье анализируется принцип пропорциональности (соразмерности), применяемый зарубежными конституционными судами и Европейским судом по правам человека при рассмотрении дел, связанных с досрочным прекращении полномочий выборных должностных лиц. Делая вывод о несоответствии демократическим стандартам российского законодательства и судебной практики в данной сфере, авторы формулируют предложения по их совершенствованию.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF ELECTED OFFICIALS: THEORY, FOREIGN EXPERIENCE AND PROBLEMS OF RUSSIAN LAW ENFORCEMENT

Victor V. Ignatenko[1], Ilia A. Minnikes[2], Anna V. Nikitina[3]
[1] *Baikal State University, Irkutsk, Russia*
[2] *Irkutsk Law Institute – branch of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Irkutsk, Russia*
[3] *Khabarovsk State University of Economics and Law, Khabarovsk, Russia*

Article info
Received – 2020 September 12
Accepted – 2021 January 15
Available online – 2021 April 15

Keywords
Principle of proportionality, balancing test, constitutional responsibility, constitutional

The subject of the research is the principle of proportionality as an intersectoral principle of legal responsibility. It has a constitutional nature and guarantees fairness in resolving the cases of constitutional responsibility. This principle provides individualization of constitutional-legal sanction and its proportionality to the constitutional tort, circumstances, reasons, conditions and consequences of its commission.
The purpose of the article is to confirm or dispute the hypothesis that the principle of proportionality should be taken into account both in the description of the constitutional torts of elected officials in the legislation, and in the application of the rules on constitutional responsibility
Methodology. The method of legal comparison is the main method of the research. The authors carry out the comparative analysis of practice of the foreign constitutional courts, the European Court of Human Rights concerning the subject of research. Traditional meth-

ISSN 2658-4050 (Online)

violation, Constitutional court, constitutional-legal disputes, conflict of constitutional values, right to vote

ods of legal academic knowledge – the analysis, synthesis, deduction, induction and a formal legal interpretation – were used also.
The main results of the research and the scope of their application. The authors research the theoretical foundations, foreign experience, problems of applying the principle of proportionality in the process of implementing the constitutional-legal responsibility of elected officials in order to formulate the proposals for improving the Russian legislation and the law enforcement practice. The principle of proportionality of constitutional responsibility should be reflected in the legislation and implemented in the law enforcement practice. The measures of constitutional liability to elected officials can be based not on any, but only on a serious, gross violation of the Constitution and laws, indicating the guilty conduct. Such constitutionally punishable conduct should cause damage to the protected constitutional values or pose a threat of such damage and therefore be incompatible with the further exercise of the public legal duties and powers.
Conclusions. The composition of constitutional torts should be formulated with a certain degree of abstraction in such way that conditions are created for the enforcer to take into account the repetition, systematic, duration, severity or insignificance of the committed tort and the other factors that can individualize the constitutional responsibility. Judicial and the other enforcement bodies should enforce early termination of the powers of an official as an exceptional, extreme measure of constitutional responsibility based on the principle of proportionality. The nature and severity of the constitutional offence committed, the causes, conditions and consequences thereof, the degree of guilt of the offender, consequences of the sanction for the further exercise by the person of his constitutional rights and freedoms in the political and legal sphere and the other important circumstances must be considered in case of early termination of the powers of an official. The law enforcement body should assess each time whether such measure is proportionate to the constitutional offence committed, and whether it was strictly necessary to protect the constitutional values.

1. Введение

Пропорциональность (соразмерность), являющаяся проявлением справедливости и верховенства права, представляет собой важнейшее философское, идеологическое и юридическое начало, лежащее в основе законодательного регулирования и правоприменения. Значение принципа пропорциональности в зарубежном праве настолько велико, что его считают «важнейшим элементом глобального конституционализма» [1, с. 72], называют «последовательной парадигмой», «доктриной разрешения конфликтов, возникающих вокруг прав человека» [2, с. 84], «универсальным критерием конституционности» [3, с. 162]. «Во многих странах пропорциональность имплицитно признается одним из основных конституционных принципов» [4, с. 468], «обязательным и для законодательной, и для исполнительной власти, а также для судов при выполнении возложенных на них функций» [5, с. 264].

В современной российской юридической науке происходит постепенное признание конституционного значения рассматриваемого принципа [6, с. 6–27]. Все чаще отмечается, что «метод балансирования и принцип соразмерности находят выражение во всех трех базовых элементах конституционной системы» [7, с. 30]; «пропорциональность является важным элементом всей концепции правового государства» [8, с. 71], поскольку «выражает в конкретизированном виде один из нормативно-смысловых аспектов сущности права как такового» [9, с. 7]. «Принцип пропорциональности заслуживает внимания не только как принцип конституционализма, зафиксированный конституцией, – пишет И.А. Кравец, – но и как принцип, призванный эффективно «работать» в доктрине и практике ограниченного правления и конституционной коммуникации в сфере основных прав и свобод личности [10, с. 221–222]. Именно в этом проявляется практическое значение принципа пропорциональности (balancing test) – он применяется органами судебного конституционного контроля в процессе разрешения конституционно-правовых споров, позволяя, прежде всего, осуществлять оценку правомерности (конституционности) вводимых ограничений основных прав и свобод личности и поиск баланса между конкурирующими конституционно защищаемыми частными и публичными интересами.

Данный принцип имеет решающее значение и для применения юридической ответственности, делая ее справедливой и индивидуализированной.

ISSN 2542-1514 (Print)

«Многие юристы, а равно и не юристы, ассоциируют принцип пропорциональности в первую очередь – и главным образом – с уголовным правом и соразмерностью уголовного наказания преступлению. То, что справедливое наказание означает наказание, пропорциональное совершенному преступлению, кажется вполне очевидным» [11, с. 56]. Также очевидно и то, что уголовным правом применение данного принципа не ограничивается. «На принципе соразмерности основывается законодательное регулирование и практическая реализация юридической ответственности во всех демократических странах» [12, с. 105]. Отечественная юридическая наука [13–15; 16, с. 106], законодательство и судебная практика (прежде всего, Конституционного и Верховного судов) подтверждают возможность его применения в административном, гражданском, трудовом, налоговом, таможенном, уголовном и иных отраслях права.

Однако российское конституционное право является в этом отношении, скорее, исключением. Принцип справедливости конституционно-правовой ответственности и вытекающий из него принцип соразмерности санкции совершенному конституционному правонарушению не находят отражения в российском конституционном законодательстве и есьма ограниченно применяются в судебной практике. В связи с этим целью настоящей статьи является исследование теоретических основ, практики Европейского суда по правам человека, российского и зарубежных конституционных судов для обоснования возможности и необходимости применения пропорциональности (соразмерности) в качестве основополагающего принципа конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц в процессе ее законодательного регулирования и правоприменения.

2. Пропорциональность (соразмерность) как принцип юридической ответственности: теоретические основы

Признание справедливости в качестве общепризнанного принципа права позволяет говорить о том, что и соразмерности (пропорциональности) присуще такое же качество, поскольку «соразмерность наказания совершенному правонарушению рассматривается как необходимое условие его справедливости» [13, с. 502]. По мнению Конституционного Суда РФ, «законодатель… обязан соблюдать общепризнанный принцип права, согласно которому наказание должно быть соразмерно правонарушению. Равным образом суды, другие органы и должностные лица, применяя эти нормы в конкретном деле, обязаны учитывать, что избранная ими санкция должна быть адекватна тяжести совершенного деяния»[1]. При этом исследуемый принцип, как и иные общие принципы юридической ответственности (такие, как принципы законности, гуманизма, юридического равенства, правовой определенности, неотвратимости ответственности и т. д. [17, с. 246–295; 18, с. 21–33]) имеет «универсальное значение для всех видов юридической ответственности и по своему существу относится к основам конституционного правопорядка»[2]. Таким образом, принцип соразмерности является общепризнанным принципом права, имеет конституционную природу и универсальный характер, распространяется на все виды юридической ответственности, налагая обязанности как на законодательные, так и на правоприменительные органы.

С конституционно-правовой точки зрения любая санкция является ограничением тех или иных основных прав человека (права на свободу, на свободный труд, на свободу передвижения, права собственности и т. д.), и поэтому ее законодательное установление и применение должны подчиняться требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и сформулированным на ее основе правовым позициям Конституционного Суда РФ. Вводимые законодателем ограничения прав и свобод (а, значит, и меры юридической ответственности): могут быть оправданы лишь необходимостью обеспечения указанных в части 3 статьи 55 Конституции РФ целей; должны быть разумными, соразмерными и адекватными целям, ради которых они устанавливаются; должны отвечать требованиям справедливости; не могут иметь обратной силы; не должны быть чрезмерными, а только необходимыми и строго обусловленными целями ограничений[3]. «Вмешательство государства… не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и не-

[1] По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y. & g. Reliable Services, Inc.»: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 21. Ст. 2669.

[2] По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 30 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е.С. Горяева: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (Ч. IV). Ст. 2432.

[3] См., напр.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных

ISSN 2658-4050 (Online)

обходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению»[4].

Применение принципа соразмерности позволяет индивидуализировать наказание, учесть при его назначении различные фактические обстоятельства, связанные как с личностью правонарушителя, так и с особенностями совершенного правонарушения.

Поэтому законодательное регулирование мер юридической ответственности должно создавать надлежащие для этого условия. Д.А. Липинский справедливо отмечает, что «дифференциация ответственности – процесс законодательный. Если в результате воздействия регулятивной функции устанавливаются критерии индивидуализации, то, соответственно, создаются предпосылки для правоприменительной индивидуализации» [19, с. 52]. Конкретные обязанности законодателя, вытекающие из принципа соразмерности (пропорциональности) юридической ответственности, сформулированы в ряде решений Конституционного Суда РФ. К ним относятся: обязанность законодательно дифференцировать наказания в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных факторов[5]; соотносить конкретный вид юридической ответственности не только с указанными факторами и обстоятельствами, но и с опасностью для ценностей, находящихся под охраной закона, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс прав привлекаемого к ответственности гражданина и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств[6]; не устанавливать чрезмерные санкции, несоразмерные характеру и последствиям нарушений[7].

Реализация принципа пропорциональности (соразмерности) правоприменительными органами предполагает необходимость учитывать в процессе выбора меры юридической ответственности различные критерии (факторы), перечень которых по-разному определяется учеными [20, с. 62-63; 21, с. 20; 22, с. 11]. Обобщая различные точки зрения, можно выделить следующие критерии: характер и тяжесть правонарушения, степень его общественной опасности, обстоятельства, причины и условия его совершения, последствия, которые повлекло или могло повлечь правонарушение, размер и характер причиненного ущерба, а также обстоятельства, характеризующие самого правонарушителя – форму и степень его вины, семейное, имущественное и финансовое положение, последствия наказания для правонарушителя, обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность и иные существенные факторы, обусловливающие индивидуализацию санкции. Указанные критерии индивидуализации применительно к различным видам юридической ответственности предлагает использовать и Конституционный Суд РФ[8]. Правоприменитель обязан также устанавливать баланс между применяемой к нарушителю мерой ответственности и размером действительного ущерба, причиненного в результате правонару-

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4167.

[4] По делу о проверке конституционности частей шестой и седьмой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Глория»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. № 31-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7528.

[5] По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 9. Ст. 1422.

[6] По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. 2018. № 19. Ст. 2812.

[7] По жалобе гражданина Н.Д. Ильченко на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 279 Таможенного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 10 января 2002 г. № 3-О // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 744.

[8] См., напр.: По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона

ISSN 2542-1514 (Print)

шения[9]. В случае малозначительности правонарушения, т. е. при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, суд или иной правоприменительный орган должны обладать возможностью освободить виновное лицо от юридической ответственности.

Безусловно, конституционно-правовая ответственность обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами юридической ответственности. Это и ее преимущественно политический характер и внесудебный порядок применения, особые субъекты ответственности и инстанции применения, специфика применяемых санкций и их многообразие, отсутствие систематизированного и унифицированного законодательства [23, с. 386–398; 24; с. 57–62; 25, с. 7] и т. д. В связи с этим возникает ряд вопросов. Применим ли принцип пропорциональности (соразмерности) при определении конституционно-правовой санкции в виде досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица? В полной ли мере распространяются на конституционно-правовую ответственность выработанные Конституционным Судом РФ правовые позиции, связанные с принципом соразмерности? Какие обстоятельства и факторы подлежат учету в этом случае?

Ответы на эти вопросы позволит дать анализ практики зарубежных конституционных судов и Европейского Суда по правам человека.

3. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц: зарубежный опыт применения

Поскольку в компетенцию многих зарубежных судебных органов конституционного контроля включены полномочия, связанные с конституционно-правовой ответственностью должностных лиц, обладающих конституционно-правовым статусом (глав государств, членов правительства и парламента, судей высших судов и т. д.) [26, с. 117–137], отдельные конституционные суды выработали правовые позиции, посвященные основаниям, порядку, правовым последствиям импичмента, в том числе применению принципа соразмерности (пропорциональности) или его аналогов.

Например, в двух делах об импичменте Президента[10] Конституционный Суд Республики Корея сформулировал «стандарт проверки», указав, что ст. 65 Конституции Республики Корея, определяющая в качестве основания для импичмента нарушение Конституции и других законов в ходе выполнения своих служебных обязанностей, не может быть истолкована буквально и не может означать, что любые нарушения конституции и закона должны автоматически влечь за собой отрешение главы государства от должности. Если каждое и любое мелкое нарушение будет влечь прекращение полномочий, это не будет соответствовать принципу пропорциональности. Суд постановил, что импичмент возможен только при наличии серьезных нарушений закона, достаточных для обоснования отстранения должностного лица. Вопрос о том, было ли нарушение закона серьезным, а отстранение от должности оправданным решается на основе баланса между степенью негативного воздействия или вреда, причиненного нарушением закона конституционному порядку и эффектом от отстранения лица от должности. При этом необходимо учитывать, что решение об отстранении Президента от должности «отнимает» демократическую легитимность, делегированную Президенту избирателями, и может приве-

РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 28. Ст. 3581; По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 5. Ст. 762.

[9] По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 115 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 1 статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Р.К. Костяшкина: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 октября 2017 г. № 23-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 42. Ст. 6220.

[10] Impeachment of the President (Roh Moo-hyun) Case (16-1 KCCR 609, 2004Hun-Na1, May 14, 2004) // Decisions of the Korean Constitutional Court (2003). The Constitutional Court of Korea, 2005. URL: http://library.ccourt.go.kr/site/conlaw/download/case_publications/decision_2003.pdf (дата последнего обращения: 25.08 2020); Case on the Impeachment of the President (Park Geun-hye) (2016Hun-Na1, March 10, 2017). URL: http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/decisions/majordecisions/majorDetail.do (дата обращения: 25.08. 2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

сти к политическому хаосу, возникшему в результате раскола среди лиц, поддерживающих Президента и не поддерживающих его. Таким образом, основания отрешения Президента от должности могут иметь место в случаях, если сохранение Президента в должности недопустимо с точки зрения защиты Конституции или Президент утратил квалификацию в управлении государственными делами, предав доверие народа [27, с. 78–80; 28, с. 106].

Различные аспекты концепции импичмента Президента и членов Сейма были раскрыты в судебной практике Конституционного Суда Литовской Республики. В своем постановлении от 11 мая 1999 года Конституционный Суд впервые отметил, что импичмент – это одна из мер самозащиты гражданского общества. «Предусматривая специальную процедуру отстранение высших должностных лиц от должности или лишения их мандата, импичмент обеспечивает общественный и демократический контроль за деятельностью этих чиновников и в то же предоставляет им дополнительные гарантии, для того, чтобы они могли выполнять свои обязанности на основании закона» [29, с. 75].

В марте 2004 г. Конституционным Судом Литовской Республики в связи с обращением Сейма было дано заключение о совершении Президентом Литовской Республики Роландосом Паксасом действий, грубо нарушивших Конституцию. В качестве грубого нарушения были квалифицированы следующие поступки: предоставление литовского гражданства Ю. Борисову за финансовую и другую существенную поддержку; информирование Ю. Борисова о том, что правоохранительные органы проводят в отношении него расследование и прослушивание телефонных переговоров, дача указаний о передачи акций компании доверенным лицам Президента. 6 апреля 2004 г. Президент Р. Паксас был отстранен Сеймом от должности в порядке импичмента. По мнению Конституционного Суда Литовской Республики, которое является схожим с правовой позицией Конституционного Суда Республики Корея, не каждое нарушение Конституции само по себе является грубым нарушением. В частности, при принятии решения о грубом нарушении Конституции Президентом Республики в каждом случае необходимо оценивать содержание конкретных действий, а также обстоятельства их совершения. Действия Президента должны квалифицироваться как грубое нарушение Конституции в тех случаях, когда Президент осуществлял свои полномочия недобросовестно, действовал вопреки интересам нации и государства, но в своих личных интересах, интересах отдельных лиц или групп лиц, действовал с целью и в интересах, несовместимых с Конституцией и законами, публичными интересами, или сознательно не выполнял обязанности, установленные для Президента Республики конституцией и законами[11].

Указанные положения конституционной доктрины также применимы mutatis mutandis к правовым ситуациям, в которых решается вопрос о том, являются ли действия члена Сейма грубым нарушением Конституции. Конституционный Суд Республики Литвы подчеркивает, что при решении вопроса о том, допустил ли член Сейма своими действиями грубое нарушение Конституции, в каждом конкретном случае необходимо оценить характер действий, их содержание, обстоятельства их совершения, время и место, системность, повторяемость, продолжительность, поведение лица после совершения этих действий и другие существенные обстоятельства[12].

Правовые позиции зарубежных конституционных судов, несомненно, перекликаются с демократической практикой органов Совета Европы. В частности, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в ряде докладов и заключений отмечала, что «отстранение выборного представителя от должности является исключительной мерой, которая должна применяться только в случае серьезных нарушений», и что «должны быть предоставлены все процедурные гарантии, включая участие суда»[13].

[11] On the compliance of actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an impeachment case has been instituted with the constitution of the Republic of Lithuania : Conclusion of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 31 March, 2004 (Case no. 14/04) // URL: http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta259/content (дата обращения: 28.08.2020).

[12] On the compliance of actions of Linas Karalius, a member of the Seimas of the Republic of Lithuania, against whom an impeachment case has been instituted, and Aleksandr Sacharuk, a member of the Seimas of the Republic of Lithuania, against whom an impeachment case has been instituted, with the Constitution of the Republic of Lithuania: Conclusion of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 27 October, 2010 (Case no. 32/2010-33/2010). URL: https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1193 (дата обращения: 28.08.2020).

[13] Отзыв мэров и избранных представителей: Доклад, одобренный Советом по демократическим выборам на

ISSN 2542-1514 (Print)

Практика Европейского суда по правам человека, связанная с применением принципа пропорциональности в процессе привлечения к ответственности выборных должностных лиц, основана на толковании статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., гарантирующей право на свободные выборы. Стоит уточнить, что указанная статья устанавливает обязанность государств проводить свободные и периодические выборы в законодательные органы страны, поэтому прецеденты Европейского суда, выработанные на основе этой статьи, касаются электоральных прав, связанных с избранием депутатов парламентов, исключая уровень местного самоуправления. Основанием применения этих прецедентов в делах о конституционно-правовой ответственности, являются правовые позиции, согласно которым «недостаточно, чтобы человек имел право выставлять свою кандидатуру на выборах; он также должен иметь право заседать в качестве члена парламента, как только он будет избран народом»[14]; «гарантированные статьей 3 протокола № 1 права, которые присущи концепции подлинно демократической системы, были бы иллюзорными, если бы избранное должностное лицо или его избиратели могли быть произвольно лишены их в любой момент»[15]. Оценка правомерности досрочного прекращения полномочий, как и иные случаи вмешательства государства в реализацию прав человека, осуществляется Европейским судом путем применения теста на пропорциональность, включающего поэтапную проверку того, было ли вмешательство «предусмотрено законом», преследовало ли оно какую-либо легитимную цель, являлось ли «необходимым в демократическом обществе», было ли «соразмерно преследуемой цели».

Качество, определенность и предсказуемость законодательного акта, являющегося правовой основой досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица, является предметом оценки на первом этапе применения этого теста. Например, в деле «Лыкурезос (Lykourezos) против Греции» заявитель жаловался на нарушение своего права, предусмотренного ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, нормами греческого конституционного законодательства. Заявитель, избранный членом парламента 9 апреля 2000 года, был лишен своего статуса Специальным Верховным Судом Греции на основании ст. 57 Конституции, измененной в 2001 году. Досрочное прекращение полномочий было связано с его занятием адвокатской деятельностью на постоянной основе. Пересмотренная статья 57 Конституции Греции предусматривала, что обязанности члена парламента несовместимы с любой профессиональной деятельностью, хотя и допускала законодательное введение исключений. Однако указанное законодательство так и не было принято. В данном деле заявитель, в основном, ссылался на непредсказуемость законодательства и нарушение принципа «законного ожидания» – в момент его избрания ограничений для занятий профессиональной деятельностью не существовало; конституционные изменения были применены к члену парламента, избранному до момента их вступления в силу, а основания дисквалификации носили абсолютный неограниченный законодателем характер.

По мнению Европейского суда, права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1, имеют решающее значение для создания и поддержания основ эффективной и значимой демократии, управляемой верховенством права. Если воля народа выражена свободно и на демократической основе, никакая последующая поправка к организации избирательной системы не может поставить этот выбор под сомнение, кроме как при наличии убедительных оснований для демократического порядка. В этом деле ни заявитель, как кандидат, ни его избиратели не могли себе представить, что избрание заявителя членом парламента будет поставлено под сомнение и признано ошибочным, пока его срок полномочий еще продолжается, из-за дисквалификации, вытекающей из параллельного осуществления профессиональной деятельности. Суд также отметил, что правительство не выдвинуло никаких оснований, имеющих неотложное значение для демократического порядка, которые могли бы оправдать немедленное применение абсолютной дисквалификации. Евро-

65-м заседании (Венеция, 20 июня 2019 года) и Венецианской комиссией на 119-м пленарном заседании (Венеция, 21–22 июня 2019 года). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-rus (дата обращения: 25.08.2020)

[14] M. v. the United Kingdom: Decision of the European Commission of Human Rights, 7 March, 1984. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73633 (дата обращения: 18.08.2020).

[15] Case of Lykourezos v. Greec: Judgment of the European Court of Human Rights, 15 June, 2006. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus/#{%22itemid%22:[%22001-75858%22]} (дата обращения: 18.08. 2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

пейский суд пришел к выводу, что такая ситуация нарушает саму суть прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1[16].

В деле «Жданок против Латвии», заявительница, бывшая ранее членом запрещенной Коммунистической партии Латвии, причастной к государственному перевороту в 1991 г., была лишена статуса депутата Рижской городской Думы на основании закона, запрещавшего лицам, сохранявшим членство в Компартии после ее запрета, быть избранными в органы власти Латвии. Применение принципа пропорциональности в этом деле, напротив, позволило Европейскому суду по правам человека прийти к выводу, что государство не нарушило статью 3 Протокола № 1, поскольку, хотя подобное ограничение практически не может быть допущено в определённой политической системе – как, например, в странах, в которых демократические институты были установлены несколько десятилетий или веков назад, – оно может считаться приемлемым в Латвии с учётом историко-политического контекста, который обусловил её принятие, и угрозы, которую представляет для нового демократического правопорядка воскрешение идей, создающих опасность восстановления тоталитарного режима. Суд признал, что национальные власти Латвии имеют больше возможностей для того, чтобы оценить трудности, которые возникают при установлении и сохранении демократического правопорядка. При этом парламент Латвии должен обеспечить постоянный контроль за рассматриваемым ограничением с целью прекращения его применения в кратчайшие сроки[17].

Большое значение в практике Европейского суда по правам человека имеют прецеденты, посвященные такой мере конституционно-правовой ответственности как запрет быть избранными в органы власти для лиц, ранее занимавших выборные должности. Одно из значимых решений по этому вопросу – постановление по делу «Паксас против Литвы» от 6 января 2011 г., в котором заявителем выступал бывший Президент Литвы, отстраненный от должности парламентом на основании решения Конституционного Суда, анализ которого был представлен выше. В 2004 году парламент Литвы принял изменения в законы о выборах в парламент и о выборах президента, согласно которым любое лицо, отстраненное от должности в порядке импичмента, не могло быть зарегистрировано в качестве кандидата на выборах президента и не могло стать членом парламента. Признав, что введенное ограничение соответствовало закону и преследовало законную цель защиты демократического порядка, Европейский суд оценил его как несоразмерное в связи с тем, что оно носило постоянный, неограниченный по сроку действия характер и потому не соответствующее ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции[18]. В ряде «турецких дел» Европейский суд оценивал пропорциональность утраты депутатского мандата лицами, состоящими в политических партиях, которые были ликвидированы Конституционным Судом Турции. Так, в деле «Селим Садак и другие против Турции» Суд посчитал нарушением положений Конвенции тот факт, что члены Партии Демократии (Demokrasi partisi), были автоматически лишены депутатского мандата. Такого рода санкция была применена не за какую-либо политическую деятельность заявителей, а как автоматический результат роспуска партии, в которой они состояли. Мера, предпринятая государством по данному делу, была чрезмерно суровой: Партия Демократии была распущена навсегда, и непосредственным следствием роспуска стало то, что заявителям, которые состояли в этой партии, было запрещено заниматься политической деятельностью, и они прекратили исполнение своих депутатских полномочий. Поэтому наложенная санкция не может считаться мерой, пропорциональной какой-либо законной цели, преследуемой государством. Предпринятая государством по данному делу мера несовместима с самой сутью права быть избранным и занимать парламентский пост, которым наделены заявители в силу Статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, и она нарушила свободное волеизъявление избирателей, которые голосовали за них на выборах[19].

В целом из содержания выше приведенных решений, мы можем сделать вывод, что Европейский

[16] Case of Lykourezos v. Greec: Judgment of the European Court of Human Rights, 15 June, 2006. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus/#{%22itemid%22:[%22001-75858%22]} (дата обращения: 18.08.2020).

[17] Информация о Постановлении Европейского суда по правам человека от 16 марта 2006 г. по делу «Жданок против Латвии». URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-185937 (дата обращения: 18.08.2020).

[18] Case of Paksas v. Lithuania: Judgment of the European Court of Human Rights, 6 January, 2011. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617 (дата обращения: 26.08.2020).

[19] Информация по делу «Селим Садак и другие против Турции». Постановление Европейского суда по правам человека от 11 июня 2002 г. URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-183216 (дата обращения: 26.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

суд по правам человека не исключает установления запретов и ограничений для выборных должностных лиц и возможности досрочного прекращения полномочий в связи с их нарушением. Лишение статуса выборного должностного лица в любом случае затрагивает право на свободные выборы, гарантированное ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, и при определенных обстоятельствах может составлять нарушение этого права. Один из важнейших критериев, который использует Европейский суд при рассмотрении такого рода дел, является оценка того, не представляют ли действия публичных властей произвол или отсутствие пропорциональности предпринимаемых мер.

Зарубежный опыт подтверждает необходимость применения принципа пропорциональности (соразмерности) в процессе отстранения от должности лиц, избранных гражданами. Поскольку досрочное прекращение их полномочий, по существу, является вмешательством государства в осуществление избирательных прав, оно должно применяться в качестве исключительной, крайней меры конституционно-правовой ответственности. Основанием такой ответственности может выступать не любое, а только серьезное, грубое нарушение конституции и законов государства, свидетельствующее о виновном поведении, причинившем ущерб охраняемым конституционным ценностям либо создающим угрозу такого ущерба и потому несовместимое с дальнейшим осуществлением публично-правовых обязанностей и полномочий.

4. Проблемы российского конституционно-правового регулирования и правоприменения

В отличие от судебной практики зарубежных государств, а также в отличие от норм российского отраслевого законодательства, требующих от правоприменителей учитывать принцип соразмерности в процессе реализации мер юридической ответственности, в российском конституционном праве указанный принцип находится лишь на этапе своего становления. В частности, Конституционный Суд РФ указывал в одном из своих решений, посвященных конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления, что «досрочное прекращение полномочий – при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, – само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления[20]. Однако активной реализации рассматриваемого принципа в делах о конституционно-правовой ответственности препятствует ряд проблем правового регулирования и правоприменения.

Одна из значимых проблем состоит в том, что судебные органы зачастую исключены из процесса реализации конституционно-правовой ответственности в отношении выборных должностных лиц (глав муниципальных образований, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов власти). Суды не участвуют в применении конституционно-правовых санкций, влекущих досрочное прекращение полномочий, и даже в установлении факта совершения лицом конституционно-правового деликта в качестве материального основания для применения санкции. В свою очередь, органы и должностные лица, наделенные такими полномочиями, выполняют своего рода «квазисудебные» функции, что противоречит принципу разделения властей. Этот вопрос довольно часто поднимается в публикациях, посвященных конституционно-правовой ответственности [24, с. 228; 30, с. 10].

На эту проблему неоднократно обращали внимание и заявители, направлявшие обращения в Конституционный Суд РФ. Так, депутаты Государственной Думы в своем запросе о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» утверждали, что оспариваемые законоположения, не предполагающие необходимость предварительного судебного контроля с целью установления факта осуществления депутатом Государственной Думы деятельности, несовместимой с депутатским статусом, позволяют Государственной Думе прекращать полномочия депутата во внесудебном порядке, притом простым большинством голосов, и в условиях доминирования одной парламентской фракции создают возможность принятия необоснованного решения, нарушая тем са-

[20] По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

ISSN 2658-4050 (Online)

мым ряд положений Конституции РФ[21]. Граждане, оспаривавшие положения норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об удалении главы муниципального образования в отставку, аргументировали свои жалобы тем, что указанные нормы, как не предусматривающие в качестве основания удаления в отставку главы муниципального образования, избранного населением на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтверждаемые в судебном порядке, допускают его произвольное удаление в отставку, чем нарушают права, гарантированные статьями 2, 3, 12, 13, 32, 43, 46 (части 1 и 2), 130 - 133 Конституции РФ[22]. Конституционный Суд РФ посчитал указанные нормы соответствующими конституции, указав, в том числе, что последующий судебный контроль обеспечивает надлежащие гарантии.

Очевидно, что применение принципа пропорциональности (соразмерности) в процессе реализации конституционно-правовой ответственности должно быть прерогативой судебных органов, «способных» тщательно оценить все обстоятельства совершенного конституционного правонарушения на основе принципов независимости и беспристрастности в отсутствие политического контекста. Эта идея прослеживается и в документах Европейской комиссии за демократию через право, которая, например, применительно к ответственности членов муниципальных советов и глав муниципальных образований подчеркивает, что «если требуется проверка возможных нарушений со стороны какого-либо члена совета, то решение о прекращении его полномочий не может быть принято местным советом. Вмешательство суда является необходимым элементом системы… Это обеспечило бы свободное выполнение местными выборными представителями своих обязанностей в соответствии с Европейской хартией». «В тех случаях, когда речь идет о таких причинах отзыва, как конфликт интересов, противозаконные или преступные действия, злоупотребление властью или коррупция, как правило, такие вопросы должны решаться судом в соответствии с действующим законодательством». «Отрешение от должности предполагает отстранение по итогам судебного разбирательства, возбуждаемого против избранных представителей на том основании, что они совершили противоправное или преступное деяние. В отличие от отзыва, отрешение от должности не имеет политического подтекста (по крайней мере, не должно иметь)»[23].

В то же время органы и должностные лица, являющиеся инстанциями реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, принцип пропорциональности не применяют, ограничиваясь формальной оценкой совершенного деяния, зачастую руководствуясь не юридическими, а политическими мотивами. В тех случаях, когда решение о досрочном прекращении полномочий принимает коллегиальный орган, мотивы принятого решения вообще невозможно установить. Безусловно, это размывает грань между ответственностью политической и юридической, приводит к принятию необоснованных, произвольных решений, лишает надлежащих гарантий выборных должностных лиц.

Вторая проблема правового регулирования связана с конструированием составов конституционных правонарушений таким образом, что не позво-

[21] По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

[22] По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

[23] Отзыв мэров и избранных представителей: Доклад, одобренный Советом по демократическим выборам на 65-м заседании (Венеция, 20 июня 2019 года) и Венецианской комиссией на 119-м пленарном заседании (Венеция, 21–22 июня 2019 года). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-rus (дата обращения: 25.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

ляет учесть в процессе правоприменения серьезность нарушения конституции и законодательства, повторность, систематичность, тяжесть или малозначительность совершенного деликта, степень вины правонарушителя, оценить последствия деликта для общества и государства, тяжесть причиненного деликтом ущерба конституционным ценностям и иные факторы, которые способны индивидуализировать конституционно-правовую ответственность. Не способствует этому и отсутствие дифференцированных санкций. В некоторых случаях причиной нарушений прав выборных должностных лиц выступают некорректно или недостаточно четко сформулированные составы конституционных деликтов. В отсутствие законодательно установленных критериев «ненадлежащего осуществления полномочий» как основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ или «неэффективности деятельности главы муниципального образования» как основания для его удаления в отставку невозможно не только применить принцип пропорциональности, но и обеспечить им необходимые гарантии сохранения выборной должности.

Третья проблема обусловлена тем, что суды общей юрисдикции, осуществляя последующий контроль законности досрочного прекращения полномочий, не применяют принцип пропорциональности, не ссылаются на него при вынесении судебных решений о конституционно-правовой ответственности.

Например, депутаты разного уровня, чьи полномочия были досрочно прекращены, неоднократно жаловались в Конституционный Суд РФ на нарушение их конституционных прав быть избранными в органы государственной власти федеральными законами и законами субъектов РФ, устанавливающими для них ограничения и запреты, именно в связи с тем, что при разрешении их дел суды не учитывали конкретных обстоятельств совершенного ими конституционного деликта, являвшегося основанием досрочного прекращения полномочий, нарушая, тем самым, принцип соразмерности. Например, гражданин Л.М. Шлосберг, осуществлявший депутатские полномочия на постоянной профессиональной основе, оспаривал конституционность ряда положений Закона Псковской области «О статусе депутата Псковского областного Собрания депутатов», согласно котором полномочия депутата прекращаются досрочно в случае несоблюдения соответствующих ограничений. Его полномочия были прекращены на том основании, что он участвовал в качестве представителя по гражданскому делу. В этом деле Конституционный Суд устранился от решения вопроса о соразмерности примененной к депутату меры ответственности, указав, что разрешение этого вопроса «в обстоятельствах его конкретного дела, как связанное с установлением и оценкой фактических обстоятельств, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации»[24]. Как известно, Конституционный Суд РФ не устанавливает и не исследует фактические обстоятельства дела, если это отнесено к компетенции иных судов (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Из этого следует, что установление такого факта – обязанность суда общей юрисдикции.

На необходимость учета конкретных обстоятельств дела в ходе процедуры лишения депутатов их мандата Конституционный Суд РФ обратил внимание в деле, поводом для которого послужил запрос группы депутатов Государственной Думы, оспаривающих положения Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно, в том числе в случаях осуществления ими преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой производится исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. По мнению заявителей, оспариваемые законоположения в том числе не отвечают конституционным критериям соразмерности возможных ограничений прав и свобод. Разрешая это дело, Конституционный Суд РФ указал, что оспариваемая норма направлена на предотвращение реальных и потенциальных конфликтов интересов иностранного государства или иного иностранного субъекта, осуществляющего финансирование соответствующей деятельности, и интересов России при принятии Государственной Думой важнейших госу-

[24] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлосберга Льва Марковича на нарушение его конституционных прав подпунктом «б» пункта 1 статьи 4 Закона Псковской области «О статусе депутата Псковского областного Собрания депутатов» Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 104-О // Документ опубликован не был. Доступ из: СПС «КонсультантПлюс».

дарственных решений, т. е. преследует конституционно оправданную цель – обеспечение безопасности государства. Поэтому, принимая решение о занятии преподавательской, научной или иной творческой деятельностью, депутат Государственной Думы обязан проявлять разумную сдержанность и осторожность и внимательно относиться к вопросам, касающимся ее финансирования. Вместе с тем в ситуации, когда депутат в силу объективных обстоятельств не мог знать, что финансирование такой его деятельности производится исключительно из иностранных источников, претерпевание им негативных последствий в виде прекращения депутатских полномочий, противоречило бы принципам справедливости и соразмерности и тем самым нарушало бы гарантии статуса депутата Государственной Думы, вытекающие из конституционных положений[25].

Как видно из приведенных примеров практика Конституционного Суда РФ по вопросу применения принципа пропорциональности (соразмерности) при разрешении дел о применении конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц находится лишь на первоначальной стадии своего формирования. По сути, решения российского судебного органа конституционного контроля содержат лишь «намеки» на возможность применения этого принципа. Поэтому суды общей юрисдикции обычно не учитывают конкретных обстоятельств дела в процессе лишения полномочий выборного должностного лица, сводя разрешение дела к оценке правомерности принятого решения с процессуальной точки зрения и формального соответствия совершенного деяния описанному в законе конституционному деликту.

5. Заключение

Реализация идей верховенства права и справедливости требует, чтобы основой применения принципа соразмерности было законодательное регулирование. Законодательный орган, устанавливая меры конституционно-правовой ответственности к выборным должностным лицам, должен учитывать их особый политико-правовой статус, а также тот факт, что прекращение их полномочий неизменно затрагивает принцип народовластия и тесно связанное с ним право избирать и быть избранным. Поэтому основанием такой ответственности может выступать не любое, а только серьезное, грубое нарушение конституции и законов, свидетельствующее о виновном поведении, причинившем ущерб охраняемым конституционным ценностям либо создающим угрозу такого ущерба и потому несовместимое с дальнейшим осуществлением публично-правовых обязанностей и полномочий. Составы конституционных деликтов должны быть сформулированы с определенной степенью абстрактности таким образом, чтобы создавались условия для учета правоприменителем повторности, систематичности, длительности, тяжести или малозначительности совершенного деликта и иных факторов, способных индивидуализировать конституционно-правовую ответственность. Кроме того, сами конституционно-правовые санкции должны быть дифференцированы.

Требуется законодательное изменение роли суда в процессе реализации конституционно-правовой ответственности. Как показывает практика, последующий судебный контроль не создает надлежащих гарантий от необоснованного лишения полномочий выборных должностных лиц. В идеале, суды должны быть наделены полномочием применять санкции конституционно-правовой ответственности или, по крайней мере, устанавливать факт совершения должностным лицом конституционного деликта.

В свою очередь, судебные и иные органы, опираясь на принцип пропорциональности, должны применяться досрочное прекращение полномочий в качестве исключительной, крайней меры конституционно-правовой ответственности, учитывая характер и степень тяжести совершенного конституционного правонарушения, причины, условия и последствия его совершения, степень вины правонарушителя, последствия санкции для дальнейшего осуществления лицом своих конституционных прав и свобод в политико-правовой сфере и иные важные обстоятельства, каждый раз давая оценку тому, насколько такая мера соразмерна совершенному конституционному правонарушению, и является ли она строго необходимой для защиты охраняемых конституционных ценностей.

[25] По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Sweet A.S. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism / A.S. Sweet, J. Mathews // Columbia Journal of Transnational Law. – 2008. – Vol. 47. – P. 72–164.

2. Weinrib L. The Postwar Paradigm and American Exceptionalism / L. Weinrib // Legal Studies Research Paper. No. 899131. The Migration of Constitutional Ideals / ed. by S. Choudhry. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006. – P. 83-113. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=899131.

3. Beatty D.M. The Ultimate Rule of Law / D.M. Beatty. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2004. – 193 pp. + xvii.

4. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? / S. Tsakyrakis // International Journal of Constitutional Law. – Vol. 7. – 2009. – № 3. – P. 468–493. URL: https://doi.org/10.1093/icon/mop011.

5. Panomariovas A. Proportionality: From the Concept to the Procedure / A. Panomariovas, E. Losis // Jurisprudence. – 2010. – Vol. 2 (120). – P. 257–272.

6. Должиков А.В. Конституционный принцип соразмерности: междисциплинарный подход / А.В. Должиков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 47. – С. 6–27. – DOI: 10.17072/1995-4190-2020-47-6-27.

7. Должиков А.В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права / А.В. Должиков // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18, № 5. – С. 29–36. – DOI: 10.22394/1682-2358-2018-5-29-36.

8. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) / Г.А. Гаджиев. – М. : Юристъ, 2004. – 286 с.

9. Джагарян А.А. Принцип пропорциональности как основа разграничения регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) / А.А. Джагарян // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 7–9.

10. Кравец И.А. Балансирование, принцип пропорциональности и охрана достоинства личности в российском конституционализме / И.А. Кравец // Научные труды. Российская академия юридических наук. – 2019. – №. 19. – С. 221–227.

11. Шлинк Б. Пропорциональность: к проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей / Б. Шлинк // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2. – С. 56–76.

12. Бажанов А.А. Соразмерность как принцип права: дис. … канд. юрид. наук / А.А. Бажанов. – М., 2019. – 193 с.

13. Бажанов А.А. Соразмерность как условие справедливости санкции / А.А. Бажанов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21. – № 4. – С. 486–507. – DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507.

14. Дегтярев С.Л. Действие принципов справедливости и соразмерности ответственности при возмещении убытков / С.Л. Дегтярев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 12. – С. 56–57.

15. Микулин А.И. Назначение административного наказания: принцип соразмерности / А.И. Микулин // Казанская наука. – 2014. – № 11. – С. 193–195.

16. Нудненко П.В. Принципы справедливости и равенства в сфере административной ответственности / П.В. Нудненко // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2014. – Т. 4, вып. 1. – Ч. 1. – С. 105–110.

17. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография / Н.В. Витрук. – М. : Норма ; Инфра-М, 2020. – 432 с.

18. Липинский Д.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты: монография / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина. – М. : РИОР, Инфра-М, 2019. – 139 с.

19. Липинский Д.А. К вопросу о принципе индивидуализации юридической ответственности / Д.А. Липинский // Российская юстиция. – 2015. – № 9. – С. 51–54.

20. Иванов А.А. Основания и критерии индивидуализации юридической ответственности / А.А. Иванов // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 60–63.

21. Липинский Д.А. Критерии индивидуализации юридической ответственности / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 3. – С. 17–22.

22. Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: автореф. дис. канд. юрид. наук / А.Н. Чураков. – Волгоград, 2000. – 19 с.

23. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. / О.Е. Кутафин. – Т. 1. Предмет конституционного права : монография. – М. : Проспект, 2011. – 448 с.

24. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А.А. Кондрашев. – М.: Юристъ, 2006. – 345 с.

25. Трофимова Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности / Г.А. Трофимова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 3–8.

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

27. Никитина А.В. Импичмент президента: конституционное законодательство и практика Конституционного Суда Республики Корея / А.В. Никитина // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 77–80.

28. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience / Cho Yongho // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. – 2015. – № 3. – С. 98–102.

29. Birmontienė T. The Constitutional Concept of Impeachment: the Role of the Constitutional Court / T. Birmontienė // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. – 2013. – № 4. – С. 71–96.

30. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 5. – С. 7–14.

REFERENCES

1. Sweet A.S., Mathews J. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 47, 2008, pp. 72-164.

2. Weinrib L. The Postwar Paradigm and American Exceptionalism, in: Choudhry S. (ed.). *Legal Studies Research Paper No. 899131. The Migration of Constitutional Ideals.* New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 83-113. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=899131

3. Beatty D.M. The Ultimate Rule of Law. Oxford; New York: Oxford University Press, 2004, 193 pp. + xvii.

4. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, 2009, vol. 7, no. 3, pp. 468–493. DOI: 10.1093/icon/mop011.

5. Panomariovas A., Losis E. Proportionality: From the Concept to the Procedure. *Jurisprudence*, 2010, vol. 2 (120), pp. 257-272.

6. Dolzhikov A.V. The Constitutional Principle of Proportionality: an Interdisciplinary Approach. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical sciences*, 2020, vol. 47, pp. 6–27. DOI: 10.17072/1995-4190-2020- 47-6-27. (In Russ.).

7. Dolzhikov A.V. The Effect of the Proportionality Principle in the Field of Constitutional Institutional Law. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, 2018, vol. 18, no. 5, pp. 29-36. DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-29-36. (In Russ.).

8. Gadzhiev G. A. The Constitutional Principles of Market Economy (Development of Civil Law Principles in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation). Moscow, Yurist Publ., 2004. 286 p. (In Russ.).

9. Dzhagaryan A.A. The Principle of Proportionality as the Basis for Dividing Regulatory Powers Between Levels of Government in the Field of Local Self-government (Based on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy,* 2013, no. 1, pp. 7-9 (In Russ.).

10. Kravets I.A. Balancing, the Principle of Proportionality and Protection of the Dignity of the Individual in Russian Constitutionalism. *Nauchnye trudy. Rossijskaya akademiya yuridicheskih nauk,* 2019, no. 19, pp. 221-227 (In Russ.).

11. Shlik B. Proportionality: to the Problem of Balance of Fundamental Rights and Social Goals. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie=Comparative constitutional review*, 2012, no. 2, pp. 56-76 (In Russ.).

12. Bazhanov A.A. Proportionality as a Principle of Law. Cand. Diss. Moscow, 2019. 193 p. (In Russ.).

13. Bazhanov A.A. Proportionality as a Condition of Sanction's Justice. *Vestnik RUDN. Seriya Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law,* 2017, vol. 21, no 4, pp. 486-507. DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507 (In Russ.).

14. Degtyarev S.L. The Operation of Justice and Liability Adequacy Principles in Damage Recovery. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and civil procedure*, 2018, no. 12, pp. 56-57. (In Russ.).

15. Mikulin A.I. Purpose of Administrative Punishment: Principle of Harmony. *Kazanskaya nauka*, 2014, no. 11, pp. 193-195. (In Russ.).

16. Nudnenko P.V. The Principles of Justice and Equality in the Area of Administrative Responsibility. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Mamnagement. Law*, 2014, vol. 4, no. 1, part 1, pp. 105-110 (In Russ.).

17. Vitruk N.V. General Theory of Legal Responsibility. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 432 p. (In Russ.).

18. Lipinsky D.A., Musatkina A.A. Legal Responsibility, Sanctions and Protective Measures. Moscow, RIOR Publ., INFRA-M Publ., 2019. 139 p. (In Russ.).

19. Lipinsky D.A. On the Question of the Principle of Individualization of Legal Responsibility. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2019, no. 9, pp. 51-54. (In Russ.).

20. Ivanov A.A. Grounds and Criteria for Individualization of Legal Responsibility. *Sovremennoe pravo,* 2008, no. 4, pp. 60-63. (In Russ.).

21. Lipinsky D.A., Musatkina A.A. Criteria of Legal Responsibility Individualization. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii,* 2017, no. 3, pp. 17-22. (In Russ.).

22. Churakov A.N. Principles of Legal Responsibility. Cand. Diss. Thesis. Volgograd, 2000, 19 p. (In Russ.).

23. Kutafin O.E. Selected Works. Volume 1. The Subject of Constitutional Law. Moscow, Prospekt Publ., 2011, 448 p. (In Russ.).

24. Kondrashev A.A. The Constitutional-Legal Responsibility in the Russian Federation: theory and practice. Moscow, Yurist Publ., 2006. 345 p. (In Russ.).

25. Trofimova G.A. Notion of Constitution Legal Responsibility as a Branch Type of Legal Responsibility. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo=Constitutional and municipal law*, 2016, no. 7, pp. 3-8 (In Russ.).

26. Nikitina A.V. Constitutional-Legal Disputes. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2018. 320 p. (In Russ.).

27. Nikitina A.V. The Impeachment of the President: Constitutional Legislation and the Jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Korea. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo=Constitutional and municipal law*, 2017, no. 11, pp. 77-80 (In Russ.).

28. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience. *Konstitutsionnoe pravosudie: Vestnik Konferentsii organov konstitutsionnogo kontrolya stran novoy demokratii,* 2015, no. 3, pp. 98-102.

29. Birmontienė T. The Constitutional Concept of Impeachment: the Role of the Constitutional Court. *Konstitucionnoe pravosudie: Vestnik Konferencii organov konstitucionnogo kontrolya stran novoj demokratii,* 2013, no. 4, pp. 71-96.

30. Shugrina E. S. Why Does the Mechanism for Removing Heads of Municipalities from Office Lead to Significant Violations of Local Government Rights. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2011, no. 5, pp. 7-14. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Игнатенко Виктор Васильевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, временно исполняющий обязанности ректора
Байкальский государственный университет
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: info@bgu.ru
ORCID: 0000-0001-6215-3799
SPIN-код РИНЦ: 2241-6435; AuthorID: 330363

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Victor V. Ignatenko – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Acting Rector
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: info@bgu.ru
ORCID: 0000-0001-6215-3799
RSCI SPIN-code: 2241-6435; AuthorID: 330363

Минникес Илья Анисимович – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
664011, Россия, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4
E-mail: iaminnikes@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 7738-0200; AuthorlD: 505363

Никитина Анна Васильевна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и финансового права
Хабаровский государственный университет экономики и права
680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134
E-mail: A_Nikitina@inbox.ru
SPIN-код РИНЦ: 8657-1647; AuthorlD: 395573

Ilia A. Minnikes – Doctor of Law, Associate Professor, Head, Department of Theory and History of State and Law
Irkutsk Law Institute – branch of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
4, Nekrasova ul., Irkutsk, 664011, Russia
E-mail: iaminnikes@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 7738-0200; AuthorlD: 505363

Anna V. Nikitina – Doctor of Law, Associate Professor, Head, Department of Constitutional, Administrative and Financial Law
Khabarovsk State University of Economics and Law
134, Tikhookeankaya ul., Khabarovsk, 680042, Russia
E-mail: A_Nikitina@inbox.ru
RSCI SPIN-code: 8657-1647; AuthorlD: 395573

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Игнатенко В.В. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц: теория, зарубежный опыт и проблемы российского правоприменения / В.В. Игнатенко, И.А. Минникес, А.В. Никитина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 108–123. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).108-123.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ignatenko V.V., Minnikes I.A., Nikitina A.V. The principle of proportionality of constitutional responsibility of elected officials: theory, foreign experience and problems of Russian law enforcement. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 108–123. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).108-123. (In Russ.).

УДК 342.15, 342.26
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140

CC BY 4.0

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская
Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
14 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Федеративное устройство, федеральные территории, Сириус, территория России, организация публичной власти

Исходя из буквального содержания конституционной нормы и заключения Конституционного Суда РФ, определяются конституционные характеристики федеральных территорий. Предлагается рассматривать статус федеральных территорий исходя из элементов статуса субъекта Российской Федерации: территории, населения, предметов ведения, организации государственной власти, имущества и бюджета, системы налогов и сборов, наименования и символов, участия населения в управлении делами государства. Предлагается их деление на два вида: населенные и ненаселенные. Отмечается, что новая редакция ч. 1 ст. 67 Конституции РФ не раскрывает содержание федеральных территорий, в связи с чем определяющее значение для определения их правового статуса будут иметь цели создания федеральных территорий и положения соответствующего федерального закона.

CONSTITUTIONAL STATUS OF FEDERAL TERRITORIES IN RUSSIA: THEORETICAL FOUNDATIONS OF LEGISLATIVE REGULATION

Natalya V. Vasilieva, Svetlana V. Praskova, Yulia V. Pyatkovskaya
Baikal State University, Irkutsk, Russia

Article info
Received –
2020 September 14
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Federative structure, federal territories, Sirius, territory of Russia, organization of public power

The subject of the study is the constitutional concept of federal territories in Russia.
The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that constitutional status of federal territories in Russia consists of system of elements and identify such elements.
The authors use the method of formal legal interpretation of Russian Constitution, the methods of comparative constitutional law, complex analysis, systemic interpretation of Russian laws and drafts of laws.
The main results of research, scope of application. When making an amendment to part 1 of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation, the content of this innovation was not disclosed. Therefore the federal law on federal territories will be of decisive importance. The authors define the constitutional characteristics of the federal territories based on the literal content of the constitutional norm and the conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation. The federal territory is an element of the state territory that is not a subject of the federal structure and has a status different from the status of the constituent entities of the Russian Federation. There are specific features of the organization of public power in federal territory. The authors' vision of the content of each of the elements of the federal territories is presented. It is noted that the defining element of the status of federal territories will be the purpose of their creation. The authors propose a conceptual division of federal territories in Russia into two types: inhabited and uninhabited. It is stated that at the moment, the status elements can be clearly defined only in relation to uninhabited federal territories. The formation of the concept of inhabited federal territories will depend on definition of the purpose of their creation.
Conclusions. It is proposed to consider the elements of the status of federal territories in Russia, based on the elements of the status of the subject of the Russian Federation, and in comparison with them. Such elements are: territory, population, subjects of jurisdiction, responsibilities, state power organization, property and budget, system of taxes and fees, names and symbols, population's role in the state affairs management.

ISSN 2658-4050 (Online)

1. Введение

Одной из принципиальных новаций конституционной реформы 2020 года стало изменение положений части 1 статьи 67 Конституции РФ[1], допускающее возможность создания на территории России федеральных территорий. Сама по себе идея усложнения территориальной структуры России путем создания макроединиц [1–3] или единиц, не являющихся элементом государственно-территориального устройства федерации, ранее высказывалась в науке [4; 5]. Для государства с настолько протяженной и разнообразной территорией, богатой историей и полиэтническим составом, как Россия, любое симметричное территориальное строение будет частично фиктивным. Подтверждением тому является количество разнообразных территориальных единиц с особым (специальным) статусом, признаваемых современным законодательством: закрытые административно-территориальные образования, административно-территориальные единицы с особым статусом, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития и др. Потому содержательно эта новация представляется совершенно целесообразной. Удивляет другое – неожиданность ее появления.

Изменение части 1 статьи 67 Конституции РФ является единственной поправкой, направленной на регулирование территориального устройства. Ни концептуально, ни текстуально она не связана ни с одним другим положением Конституции РФ как в прежней, так и в действующей ее редакции. В результате имеет место полная неопределенность содержания статуса федеральных территорий, которая признается как в научных, так и в общественно-политических кругах[2] [6].

Более того, отсутствует какое-либо политико-социальное обоснование целей этой новации. Если абсолютное большинство конституционных поправок активно обсуждалось в самых широких общественных кругах, то данное изменение представляет собой «темную лошадку» и с точки зрения целей ее появления. При первичном упоминании инициативы создания федеральных территорий в России в прессе отмечалось, что в Кремле об этой инициативе не знают. Идея была высказана членом рабочей группы по внесению изменений в Конституцию РФ председателем Тульской областной думы Сергеем Харитоновым[3]. Какого бы то ни было тщательного обоснования при этом представлено не было. Комментируя инициативу внесения этих изменений в Конституцию РФ, А.А. Клишас помимо приведения зарубежного опыта создания федеральных территорий отметил лишь, что обстоятельствами, предопределяющими необходимость закрепления специальных полномочий и иных условий особого правового режима территорий в России являются повышенные требования к обеспечению безопасности, защите и охране окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности. Также он отметил, что данный вопрос требует детальной проработки и обсуждения с представителями субъектов Российской Федерации[4]. На сегодняшний день, пожалуй, этот комментарий остается единственным достаточно официальным обоснованием целей внесения рассматриваемых изменений. Никакой другой перспективы применения данной инициативы пока не обозначено. Однако вопрос регулирования федеральных территорий в России из разряда научного и общественного обсуждения уже перешел в плоскость практической реализации и требует теоретического обоснования.

К сожалению, в настоящий момент в отечественном государствоведении не имеется какой-либо целостной концепции федеральных территорий. В литературе лишь отмечается, что для подобного рода внутригосударственных образований характерно нахождение под непосредственным управлением со стороны центральных властей [7, с. 31], что, прежде всего, проявляется в отсутствии выборных органов власти, формируемых незави-

[1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.07.2020).

[2] «В концепцию не вписываются». Как Россию поделят на федеральные территории // ФедералПресс. URL: https://yandex.ru/turbo/s/fedpress.ru/article/2538332 (дата обращения: 27.08.2020).

[3] В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Interfax. URL: https://www.interfax.ru/russia/694301 (дата обращения: 27.08.2020); Федеральные территории России: госустройство страны предложили подправить // Рамблер/новости. URL: https://news.rambler.ru/other/43636317-federalnye-territorii-rossii-gosustroystvo-strany-predlozhili-podpravit/ (дата обращения: 27.08.2020).

[4] Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания // Блоги сенаторов. URL: http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/ (дата обращения: 27.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

симо от центральных органов, а также собственных предметов ведения.

Вряд ли четким ориентиром сможет стать и зарубежный опыт создания в федерации территориальных единиц, не являющихся субъектами федерации, поскольку анализ мировой практики показывает, что единого подхода к федеральным территориям не существует. Это совершенно различные территориальные единицы, как по размерам, географическим характеристикам, так и по численности населения, его составу. Система управления этими территориями также уникальна, она обусловлена множеством факторов, в результате чего степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования, до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением (в том числе путем создания специальных федеральных органов власти) [8, с. 1549].

В этой связи в отечественной практике велика вероятность разработки статуса федеральных территорий путем законодательных проб и ошибок. Именно этот путь и демонстрирует в настоящий момент федеральный законодатель. Принятие Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»[5] свидетельствует о ситуационном решении, не проработанном ни с точки зрения теоретического обоснования, ни с точки зрения дальнейшей прикладной реализации. Даже поверхностный анализ текста данного закона наглядно показывает отсутствие понимания природы создаваемой территориальной единицы и ее места в системе существующего политико-территориального устройства России. Более или менее четкое законодательное регулирование изложено лишь в отношении организации органов публичной власти.

Выразим надежду, что этот «блин» останется единственным в практике создания федеральных территорий в России. Однако, если и в дальнейшем федеральный законодатель продолжит политику определения статуса отдельных федеральных территорий вне контекста базового концептуального регулирования статуса этих территориальных единиц на уровне федерального законодательства, ясное представление о тех вопросах, которые требуют нормативного оформления в отношении отдельных единиц, становится вдвойне актуальным. В этой связи необходимо выявить минимальный перечень вопросов, которые требуют обсуждения для формирования концепции федерального закона, вне зависимости от того, будет ли это базовый закон о федеральных территориях либо федеральный закон, определяющий конституционно-правой статус отдельной территориальной единицы.

2. Конституционные характеристики статуса федеральных территорий

Для определения пределов законодательного регулирования требуется определить содержание положений части 1 статьи 67 Конституции РФ в действующей редакции, поскольку это единственная нормативная основа, предшествующая законодательному регулированию.

Как известно, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации[6] дополнил часть 1 статьи 67, регулирующую состав территории России, двумя новыми предложениями, сохранив ранее действовавшее предложение неизменным. Включение положения о федеральных территориях именно в эту структурную часть текста Конституции РФ позволяет сделать вывод, что речь идет о реформировании именно территориального устройства государства, а не федеративного [9]. Эта позиция подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который в своем заключении[7] указал, что положение о возможности создания федеральных территорий не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1, Конституции РФ). Более того, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что создание федеральных территорий по буквальному смыслу конституционных положений не

[5] О федеральной территории «Сириус»: федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // Российская газета. 2020. 25 дек. № 292.

[6] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. 16 марта. № 55.

[7] О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З // Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

ISSN 2658-4050 (Online)

предполагает возможности придания федеральным территориям статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации (абз. 2 пункта 3.1).

Вместе с тем, обращает на себя внимание способ, которым законодатель ввел положение о федеральных территориях: они не упомянуты в рамках первого предложения части 1 статьи 67 Конституции РФ наряду с другими элементами территории России: территорией субъектов Российской Федерации, внутренними водами, территориальным морем и воздушным пространством над ними. О федеральных территориях говорят второе и третье предложение данной части. При этом создание федеральной территории предусматривается «на территории России», а не наряду с иными элементами территории России. Конечно, скорее всего, такая конструкция дополнения вызвана тем, что создание федеральных территорий не является обязательным, а отнесено к усмотрению федерации, т. е. является ее дискреционным полномочием. Однако буквальная формулировка действующего текста части 1 статьи 67 Конституции РФ допускает два прочтения:

1) федеральные территории могут быть созданы наряду с иными элементами территории России. В этом случае федеральная территория должна рассматриваться как самостоятельная территориальная единица, входящая в состав территории России наряду с субъектами Российской Федерации, внутренними водами, территориальным морем и воздушным пространством;

2) федеральные территории могут быть созданы в составе иного элемента территории России (прежде всего в составе территории субъекта Российской Федерации). В этом случае федеральная территория должна рассматриваться как особый режим части элемента территориального устройства России. В случае ее создания в рамках территории субъекта Российской Федерации федеральная территория должна рассматриваться как элемент территориальной структуры субъекта Российской Федерации, а не федерации в целом.

Разумеется, что эти два толкования ведут к совершенно различному пониманию природы и статуса федеральных территорий.

Первый опыт создания федеральной территории в России, к сожалению, не позволяет однозначно ответить даже на вопрос о вхождении или невхождении федеральной территории «Сириус» в состав субъекта Российской Федерации – Краснодарского края. В тексте федерального закона прямого ответа на данный вопрос нет. С одной стороны, закон предусматривает возможность осуществления на федеральной территории полномочий органов государственной власти Краснодарского края и действия соответствующего регионального законодательства, что можно толковать как подтверждение вхождения федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации. С другой – границы и территория «Сириуса» определены в законе достаточно четко и не привязаны однозначно к территории Краснодарского края, а осуществление государственной власти края сможет стать лишь элементом переходного периода, которое в дальнейшем будет устранено. В этой связи будем исходить из того, что вопрос о вхождении или невхождение федеральной территории в состав территории субъекта Российской Федерации пока в федеральном законодательстве не решен.

Кроме того, обозначенные варианты толкования конституционной нормы могут рассматриваться и как взаимоисключающие, и как одновременно допустимые. Потому в дальнейшем могут появится различные способы определения статуса федеральных территорий. В рамках текущей научной дискуссии поддерживается как понимание федеральной территории в качестве части территории субъекта Российской Федерации [10; с. 56], так и ее понимание как элемента территории федерации наряду с территориями субъектов федерации [11; 12].

Предваряя предстоящие дискуссии, отметим, что допущение возможности создания федеральной территории в рамках территории субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, нивелирует саму идею федеральных территорий. Несмотря на многозначность термина «федеральные территории» [8; 13], в отечественной науке им обозначаются элементы территориального устройства непосредственно федерации. Невхождение федеральной территории в состав субъекта федерации является ее важнейшим содержательным признаком. И в рамках мирового опыта построения федеративного государства отсутствует практика создания федеральных территорий на территории субъектов федерации[8].

[8] В этой связи нужно заметить, что в статье 16 Конституции Боливарианской Республики Венесуэла (URL: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_venezolana_de_1999 (дата обращения: 26.08.2020) закреплено, что органическим законом может быть предусмотрено создание федеральных территорий в отдельных районах штатов, что должно быть утверждено путем народного референдума, проведенного

ISSN 2542-1514 (Print)

Признание возможности создания федеральной территории в рамках территории субъекта Российской Федерации порождает двойственность ее статуса: одновременное вхождение в состав территориальной структуры федерации и территориальной структуры субъекта Российской Федерации. Эта двойственность, в свою очередь, позволяет смоделировать самое немыслимое разграничение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. Учитывая с большим трудом, но до сих пор лишь частично решенную проблему с двойственностью природы территории и населения автономных округов, входивших в состав другого субъекта Российской Федерации, вряд ли стоит порождать новую территориальную единицу двойственной природы. Потому в дальнейшем будем презюмировать невхождение федеральных территорий в состав территории субъекта Российской Федерации. В свою очередь вопрос о возможности создания федеральной территории в рамках внутренних вод или территориального моря требует отдельного исследования.

Также следует обратить внимание на предложение третье части 1 статьи 67 Конституции РФ, содержащее отсылку к федеральному закону, которым должна регулироваться организация публичной власти на федеральных территориях. Использование формулировки «публичная власть» свидетельствует о том, что законодатель изначально предполагает особенности реализации в федеральных территориях не только государственной власти, но и местного самоуправления. Однако на данной стадии осмысления конституционного статуса федеральных территорий в России следует решить вопрос о возможности полного отсутствия на этих территориях местного самоуправления в традиционном для нашей науки понимании. Может ли прямое федеральное управление исключить осуществление не только региональной власти, но и местного самоуправления. Ответ на этот вопрос далеко неоднозначен. С одной стороны, для любой населенной территории должен в полной мере соблюдаться конституционный принцип народовластия, выражающийся в обеспечении права граждан на участие в публичных органах, в том числе федерального уровня [14]. С другой, отдельными авторами высказывается и прямо противоположная позиция, о том, что что поправки в Конституцию РФ создают предпосылки к полному изъятию у граждан права на осуществление местного самоуправления [15, с. 27] и не только в федеральных территориях [16, с. 3–4].

Представляется, что вопрос о возможности полного отсутствия местного самоуправления как особой публичной власти народа в федеральных территориях и конституционности такой конструкции заслуживает отдельного изучения. В рамках же настоящей статьи необходимо отметить, что особенности организации местного самоуправления в федеральных территориях должны устанавливаться федеральным законом, т. е. актом той же юридической силы, что и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[9]. Какими бы ни были эти особенности, с целью исключения двусмысленного толкования федерального закона о федеральных территориях, законодателю потребуется скорректировать и положения вышеуказанного закона.

Таким образом, в качестве исходного положения для регулирования статуса федеральных территорий в федеральном законе следует определить их как единицы в составе территории России, не являющиеся элементами федеративного устройства и имеющие статус, отличный от статуса субъекта Российской Федерации. При этом такие единицы не должны входить в состав территории субъектов Российской Федерации и должны иметь существенные особенности организации публичной власти.

3. Основные элементы статуса федеральных территорий

Учитывая, что определяющей чертой для федеральных территорий является их отличие от субъекта Российской Федерации, наиболее эффективным представляется конструирование их статуса, исходя из элементов статуса субъекта Российской Федерации. Рассмотрим вопросы, которые возникают по основным из них.

в соответствующей местности. Однако данную норму следует рассматривать скорее как регулирование порядка изъятия соответствующей части из состава территории субъекта федерации, чем как декларирование возможности создания федеральных территорий в рамах территории штата. В любом случае эта норма на практике не применялась.

[9] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт. № 202.

ISSN 2658-4050 (Online)

3.1. Население федеральной территории

Наличие территориального коллектива, сообщества является важнейшим системообразующим признаком публично-территориального образования. Так, для государства принципиальным вопросом является единство нации, для субъекта федерации очень важен вопрос социальной идентичности населения (национальной, религиозной, территориальной или другой), а для муниципального образования жизненно важным вопросом является сплоченность местного сообщества. Отсутствие же постоянно проживающего населения означает недопустимость создания публично-территориального образования. Однако к федеральным территориям данный постулат не относится. Как раз наоборот, отсутствие постоянно проживающего населения, либо его недостаточное для самоуправления количество, излишняя рассредоточенность населения по территории, непродолжительность постоянного проживания (сменяемость) жителей и иные подобные факторы, свидетельствующие об отсутствии территориального коллектива, заинтересованного в самостоятельном решении вопросов своей публичной организации, могут стать отличительной характеристикой федеральной территории. В этом смысле принципиальным вопросом для видовой дифференциации федеральных территорий должен стать вопрос об отсутствии (незначительном количестве) постоянно проживающего населения, либо его достаточном количестве. В связи с изложенным, можно предложить разделение федеральных территорий на две принципиально разные категории:

1) населенные;

2) ненаселенные.

К последним следует относить территории, на которых постоянно проживающее население полностью отсутствует, либо недостаточно для самостоятельной реализации публичной власти. Под данную категорию попадут территории, в пределах которых отсутствуют населенные пункты, но могут находиться военные базы, полярные станции, пункты метеорологического наблюдения и т. п. Речь идет, прежде всего, об арктических территориях России [17; 18, с. 134], но в равной же степени это могут быть достаточно изолированные островные территории в рамках иных географических районов. Разумеется, определение таких территорий потребует четкого понимания категории «постоянно проживающее население», а также его количественных и качественных характеристик. Однако решение этого вопроса для отечественного законодательства является настолько наболевшим[10], что любая попытка его концептуального решения вызовет только одобрение. Более того, для таких территорий могут быть установлены ограничения в свободе передвижения и выбора места жительства. Например, можно запретить или ограничить на территории федеральной территории возможность для граждан жилищного строительства и регистрации по месту жительства, поскольку для многих территорий Крайнего Севера это является болевой точкой.

Любые федеральные территории, не подпадающие под критерии ненаселенных, следует признавать населенными. С точки зрения определения характеристик населения эти территории не должны иметь принципиальных отличий от иных территорий России.

Наконец, с населением связан еще один важнейший вопрос – выявление его мнения при создании федеральной территории. Как представляется, при создании или упразднении населенных федеральных территорий такая процедура должна быть обязательной и иметь решающий характер. Как известно, действующее законодательство (прежде всего, муниципальное) содержит множество вариантов выявления мнения населения, не препятствующих принятию того или иного управленческого решения. Однако при решении вопроса о принципиальном изменении статуса территории, изъятии ее из состава территории субъекта Российской Федерации необходимым видится применение императивной непосредственной демократии, прежде всего, референдума. Вопросы территориальных изменений всегда воспринимаются населением достаточно настороженно, а порой и болезненно. Потому принципиальное непринятие населением нового статуса способно разрушить территориальный коллектив, даже если он имеется, и сделать неэффективным любую организацию публичной власти. А это, в свою очередь, поставит вопрос об эффективности создания федеральной территории.

[10] Определение критерия постоянного проживания важно для самых разных аспектов публичного права: реализация избирательных прав и иных форм непосредственной демократии, предоставление государственных и муниципальных услуг (в том числе, мер социальной помощи и поддержки), определение статуса соответствующей территории (населенный пункт, муниципальное образование и т. п.) и др.

ISSN 2542-1514 (Print)

С сожалением можно констатировать, что постулат об учете мнения населения при образовании федеральной территории «Сириус» во внимание принят не был.

3.2. Территория и границы федеральной территории

В отличие от субъектов Российской Федерации территория федеральных территорий не будет определяться в порядке преемственности[11]. Эти единицы будут создаваться первично на настоящем этапе. И даже если будет воспринята идея о наделении статусом федеральной территории уже существующих территориальных единиц (например, закрытых административно-территориальных образований), то и их территория в статусе федеральной территории должна определяться первично, вне привязки к ранее существовавшей территории и статусу. Это необходимо с целью избежать многочисленных проблем с неопределенностью момента установления границ и их описания. Федеральный закон должен четко определить правовую форму утверждения описания границ федеральных территорий, а также требования к такому описанию. С учетом принятой в настоящий момент практики описания границ муниципальных образований и субъектов Российской Федерации такое описание должно осуществляться в соответствии с требованиями кадастровой деятельности. Оптимальной формой для утверждения такого описания представляется федеральный закон, что и демонстрирует опыт создания федеральной территории «Сириус».

Важным представляется вопрос о порядке определения территории федеральной территории. В прессе уже обращается внимание на то обстоятельство, что создание федеральных территорий неизбежно потребует уменьшение территории субъектов Российской Федерации [13, с. 59], и даже высказывается мысль, что это может быть уменьшением суверенитета субъектов Российской Федерации [19, с. 110]. Однако подобная оценка излишне категорична. Безусловно, создание федеральной территории потребует изменения территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, но на всех уровнях власти, где ведется обсуждение перспектив создания федеральных территорий в России, подчеркивается, что необходимым элементом процедуры создания федеральной территории будут согласительные процедуры с субъектами Российской Федерации. В рамках перспектив разработки федерального закона о федеральных территориях хотелось бы обратить внимание на тот момент, что установление границ федеральной территории будет являться абсолютно новой процедурой, неизвестной действующему законодательству. В том числе, к этой процедуре неприменим принцип изменения границ между субъектами Российской Федерации только с их взаимного согласия, предусмотренный частью 3 статьи 67 Конституции РФ. Потому законодателю нужно тщательно урегулировать такую процедуру и включить в нее все механизмы, необходимые для учета интересов всех заинтересованных лиц.

Наконец, хотелось бы обратить внимание на физико-географические характеристики территории федеральных территорий. В отсутствие четкого понимания целей создания федеральных территорий в этой части трудно делать прогнозы. Однако учитывая озвученные в прессе идеи о создании отдельных федеральных территорий, можно предположить, что федеральными территориями могут быть как достаточно обширные и протяженные территории, граничащие с несколькими субъектами Российской Федерации (Арктика), так и «точечные объекты» (закрытые административно-территориальные образования). Эти характеристики, как минимум, отразятся на процедуре создания федеральных территорий. А с учетом озвученного деления на населенные и ненаселенные, можно предположить, что ненаселенные территории могут быть как достаточно протяженными, так и компактными. В то время, как населенные территории явно должны иметь «точечный характер» и не могут по площади равняться субъекту Российской Федерации. Более того, поскольку федеральные территории будут конструироваться вне контекста исторического, культурного и национального развития – как искусственно создаваемые единицы, в федеральном законе вполне возможно предусмотреть конкретные критерии для определе-

[11] Территория всех ныне существующих субъектов Российской Федерации определяется посредством отсылки к ранее существовавшим территориальным образованиям в составе РСФСР. Не являются исключением субъекты Российской Федерации, созданные в результате объединения края (области) с автономным округом (автономными округами), а также субъекты, принятые в состав Российской Федерации. В этой связи существует множество проблем неопределенности и несогласованности прохождения границ субъектов Российской Федерации, которые не разрешены до сих пор. Подробней о проблемах определения границ между субъектами Российской Федерации, см., например [20; 21].

ISSN 2658-4050 (Online)

ния территории федеральных территорий различных видов. Например, существенной характеристикой для ненаселенных федеральных территорий может стать отдаленность территории, отсутствие либо затрудненность постоянного сообщения с ней, либо географическая обособленность (например, островные территории) и т.п.

3.3. Предметы ведения федеральной территории

Оценивая данный элемент статуса, следует признать, что у федеральной территории он по определению должен отсутствовать. Как было сказано выше, Конституционный Суд Российской Федерации уже достаточно четко определил свою позицию по вопросу о том, что федеральные территории не являются элементами федеративного устройства. А это означает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как принцип федеративного устройства, предусмотренный частью 3 статьи 5 и частью 3 статьи 11 Конституции РФ к ним не применяется. Собственно, и значительная часть положений главы 3 Конституции РФ к федеральным территориям также применяться не должна. И эта неопределенность настолько концептуальна, что делает невозможным применение подавляющего большинства норм законодательства в рамках предметов совместного ведения. Остановимся на этом моменте подробней.

При поверхностной оценке масштаба специфики реализации предметов публичного ведения в федеральных территориях может показаться, что неопределенность создается лишь в части решения вопросов, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации. Однако это не так. В федеральной территории в более или менее ординарном режиме можно представить себе реализацию только вопросов исключительного ведения Российской Федерации, да и то не всех. Так, вполне можно себе представить работу полиции, Следственного комитета Российской Федерации, иных правоохранительных органов и системы исполнения наказания. Однако уже по вопросам осуществления правосудия начнут возникать проблемы (например, в силу выпадения мировых судей как органов государственной власти субъекта Российской Федерации, квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации и т. п.). Реализация же предметов совместного ведения потребует полного переосмысления. Вся ныне существующая система разграничения полномочий в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов ориентирована на участие трех уровней публичной власти. Отсутствие регионального звена делает автоматически невозможным реализацию полномочий и федеральных государственных органов, и органов местного самоуправления.

В этой связи нужно, прежде всего, обратить внимание на реализацию правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации, особенно полномочий реализуемых посредством принятия законов. Как представляется, самостоятельное законодательное регулирование федеральная территория осуществлять не должна. И дело не только в отсутствии законодательного органа, о чем будет сказано ниже, но и в том, что часть 2 статьи 5 Конституции РФ говорит о законодательстве только субъектов Российской Федерации, и статья 76 Конституции РФ осталась неизменной и разграничивает нормотворческую компетенцию только между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, реализация нормотворческих полномочий, возложенных на органы государственной власти федеральной территории, может осуществляться только посредством принятия подзаконных актов.

Уже только это обстоятельство фактически делает невозможным реализацию полномочий федеральных и местных органов власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вопросам местного значения в рамках соответствующей сферы). Как известно, законодательная компетенция регионов по предметам совместного ведения имеет излишне дифференцированный («лоскутный») характер, однако именно эта характеристика свидетельствует о том, что отсутствие региональных законов будет препятствовать реализации существенной части полномочий федеральных и местных органов, даже если такие органы будут созданы в обычном порядке.

Что же касается вопросов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, то, соглашаясь с их эфемерностью и декоративностью, можно предвидеть отдельные осложнения и здесь. Например, несмотря на разнообразие мнений в науке, фактически к исключительному ведению субъектов Российской Федерации относится определение вида и категории населенного пункта, а также принятие решения о его создании и упразднении. При отсутствии законодательного регулирования на уровне региона эти вопросы необходимо будет решать в ином порядке.

ISSN 2542-1514 (Print)

Безусловно, решить обозначенные проблемы можно, «раскидав» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации между федеральными и местными органами власти. Так, необходимые законотворческие полномочия может взять на себя федеральный законодатель, а реализацию правоприменительных полномочий можно возложить на специально создаваемые федеральные органы исполнительной власти. Однако такой подход является худшим из возможных. В ситуации, когда фактически сохраняется общее разграничение предметов ведения и полномочий, но недостающее региональное звено восполняется специализированными органами власти, возникает вопрос: зачем создавалась федеральная территория? Ведь, вопрос ее своеобразия будет сводиться всего лишь к порядку формирования специализированных федеральных органов власти. Имеет ли это смысл?

Поэтому концептуально важным представляется определение постулата: в федеральной территории нет разграничения предметов ведения и полномочий. Все вопросы государственного ведения, которые требуется решать на ее территории, находятся в ведении Российской Федерации. Это означает, что ни один орган государственной власти на такой территории (даже при условии сохранения тождественного наименования) не может работать в том же режиме, что и на территории субъекта Российской Федерации.

Намного сложнее сказать, как в этой связи должны определяться вопросы местного значения. С одной стороны, в законодательстве постулируется их особая природа и несвязность с предметами государственного ведения. С другой стороны, очевидно, что это фикция. Подавляющее большинство вопросов местного значения находятся в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а потому находится в неразрывной связи с реализацией государственных полномочий. В рамках настоящего исследования дать ответ на этот вопрос не представляется возможным. Реализация местного самоуправления в федеральных территориях требует отдельного исследования.

В связи с вопросом о реализации предметов государственного ведения и полномочий в федеральных территориях можно предложить решать его по-разному для населенных и ненаселенных территорий.

В отношении ненаселенных федеральных территорий, как представляется, компетенция федеральных органов власти должна определяться закрытым перечнем, исходя из реальной необходимости. Здесь определяющим принципом должна быть формула «нет населения – нет полномочий»[12]. Потому можно рекомендовать законодателю продумать закрытый перечень полномочий федерального ведения, которые должны реализовываться на такой территории, а также систему их реализации.

В отношении населенных федеральных территорий ситуация намного сложнее. Полностью отказаться от существующего для основной части территории России разграничения предметов ведения и полномочий здесь вряд ли удастся. Поэтому разграничение необходимо будет продумывать, исходя из тех целей, для которых такая территория будет создаваться. Так, очевидно, что режим обеспечения безопасного функционирования объектов атомной промышленности потребует совершенно иного разграничения полномочий, нежели режим приоритетного экономического развития.

В любом случае именно вопрос реализации предметов государственного ведения составляет сущностное своеобразие федеральной территории как «несубъекта Российской Федерации». Однако опыт создания федеральной территории «Сириус» свидетельствует о том, что данный вопрос совершенно не проработан и федеральному закону об этой территории предстоит пережить многократные изменения. Полагаем, что решение столь важного вопроса публичной власти методом проб и ошибок вряд ли стоит признать удачным.

3.4. Организация государственной власти в федеральной территории

Особенности организации публичной власти, как было упомянуто выше, одна из немногих конституционных характеристик федеральных территорий. Однако именно она, на наш взгляд, наименее существенна. Выбор той или иной системы управления зачастую носит произвольный характер и обусловлен самыми разными (в том числе, личностными) факторами. Так, модель организации органов публичной власти федеральной территории «Сириус» явно заимствована у муниципального уровня.

В рамках настоящей статьи остановимся лишь на тех концептуальных положениях, которые явля-

[12] В отношении ненаселенных федеральных территорий также можно рекомендовать формулу «нет населения – нет местного самоуправления». При таком подходе вся публичная власть будет представлена только федеральными органами власти.

ются границами для дискреционного усмотрения федерального законодателя.

Определяющим конституционным принципом для определения системы государственных органов федеральной территории является принцип разделения властей, предусмотренный статьей 10 Конституции РФ, что позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, в ситуации отсутствия органов государственной власти субъектов Российской Федерации это означает, что единственным законодательным органом для такой территории выступает Федеральное Собрание Российской Федерации (статья 94 Конституции РФ). Иные законодательные органы для такой территории не могут быть созданы. Сложнее с представительными органами. С одной стороны, Конституция РФ не запрещает создание представительных, но не законодательных федеральных органов власти, что и демонстрируют положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Первая федеральная территория Российской Федерации будет иметь столь обширный и разнообразный по составу представительный орган, что в дальнейшем это может стать проблемой для эффективного функционирования исполнительных органов. С другой стороны, федеральный закон не дает ответа на вопрос о природе данного органа. Представительный орган трудно представить себе в системе исполнительных органов власти, но и к законодательной власти России Совет федеральной территории «Сириус» явно не относится. Вероятно, законодатель исходил из отнесения его к категории иных государственных органов. Однако вопрос о необходимости такого органа в ситуации отсутствия у него законодательной компетенции, а также вопрос о природе его актов остается открытым.

Во-вторых, обязательным является наличие федеральных исполнительных органов власти (скорее всего специально созданных для такой территории, хотя возможно частичное сохранение и общепринятой системы федеральных исполнительных органов). Так, в федеральной территории «Сириус» прямо предусмотрено создание только администрации – исполнительно-распорядительного органа. Однако даже на вопрос о природе данного органа как высшего исполнительного органа, возглавляющего систему иных исполнительных органов, или как единого конгломерата исполнительных структур (по аналогии с администрацией муниципального образования), федеральный закон ответа не дает.

В-третьих, вопрос о судебных органах может решаться по-разному. Для ненаселенных федеральных территорий, где предполагается минимум хозяйственной деятельности и специализированный (прежде всего, военный) контингент, оптимальным представляется создание специализированных судов с особым набором полномочий. В отношении же населенных федеральных территорий можно спрогнозировать в целом сохранение общепринятой судебной системы. В том числе, целесообразно сохранить систему мировых судей, решив вопрос об их принадлежности.

В отношении же иных государственных органов вопрос может решаться по-разному. Так, создание избирательных комиссий в ненаселенных федеральных территориях будет зависеть от того, как будет решен вопрос с реализацией избирательного права. Ведь, если постулировать, что граждане, находящиеся на этой территории, не проживают на ней постоянно, это ставит вопрос об их участии в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания по мажоритарной системе. Впрочем, организация голосования для избрания депутатов по пропорциональной системе и на выборах Президента Российской Федерации понадобится в любом случае. В населенных федеральных территориях система избирательных комиссий во-многом будет определяться наличием или отсутствием выборных органов (должностных лиц) федеральной территории.

Но предметом для наиболее многочисленных дискуссий, несомненно, будет вопрос о статусе высшего должностного лица федеральной территории. Такая должность, на наш взгляд, будет создана при любой организации государственной власти в федеральной территории. Представляется, что здесь концептуально возможны 2 варианта:

1) такая должность определяется как должность федеральной государственной службы и замещается путем назначения федеральным центром (Президентом РФ или Правительством РФ, возможно по согласованию с Федеральным Собранием РФ);

2) такая должность определяется как государственная должность Российской Федерации, что позволяет придать ей самостоятельный статус и делает возможным согласование с населением в том или ином варианте. Вряд ли речь будет идти о прямых выборах, поскольку это не согласуется с целями создания федеральной территории, как территории, управляемой непосредственно федерацией. Скорее населению будет предоставлена возможность одобрения или неодобрения кандидатуры, представленной федеральным центром.

ISSN 2542-1514 (Print)

Первый вариант наиболее подходит для ненаселенных федеральных территорий, второй – для населенных. Однако, возможны и «гибридные» варианты.

Обращает на себя внимание тот факт, что положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» не дают ответа даже на вопрос о статусе главы администрации федеральной территории. Определяется лишь способ замещения – назначение представительным органом (части 2 и 3 статьи 14). Однако вопрос природы данной должности находит обоснование лишь в абстрактном указании на возможность создания государственных должностей в системе органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и должностей федеральной государственной гражданской службы в органах публичной власти федеральной территории «Сириус» (часть 3 статьи 10).

3.5. Имущество и бюджет федеральной территории

Правовое регулирование имущественных и бюджетных отношений нацелено на создание и обеспечение экономической основы публично-правового образования и обеспечение его финансовой устойчивости [22]. Несмотря на то, что создание федеральных территорий не порождает возникновение самостоятельного публично-правового образования, в них, безусловно, будет присутствовать потребность в финансировании реализации конституционных прав граждан и обеспечении иных публичных нужд.

В данном случае видится два варианта решения обозначенной проблемы:

1) признать федеральную территорию для целей бюджетно-правового регулирования квази-публично-правовым образованием, имеющим право на отдельный бюджет, который будет находиться в федеральной собственности и управляться отраслевыми федеральными органами исполнительной власти;

2) финансирование нужд федеральных территорий на основании сметы за счет средств федерального бюджета.

В случае ненаселенной федеральной территории предпочтительнее выглядит второй вариант, а в случае населенной – первый, поскольку наличие отдельного бюджета делает возможным межбюджетные отношения с местными бюджетами муниципальных образований, расположенных в границах федеральной территории.

Что касается иного необходимого имущества в публичной сфере, то с учетом действующего гражданского законодательства в части регламентации форм собственности в данном случае видится возможным использование лишь имущества, находящегося в федеральной собственности. Вопрос же о наличии или отсутствии муниципальной собственности должен решаться вместе с вопросом о реализации местного самоуправления в федеральных территориях.

К сожалению, опыт создания федеральной территории «Сириус» не дает в плане экономической основы даже примерных ориентиров. В настоящий момент из федерального закона явствует лишь, что у этой территории должно быть имущество и бюджет (статья 43). Однако неясно, каким образом несубъект федеративных отношений может быть участником гражданского оборота и участником бюджетных отношений.

3.6. Система налогов и сборов в федеральной территории

Особенности установления, введения и взимания налогов и сборов в федеральной территории нуждаются в тщательном теоретическом осмыслении и законодательной проработке. Существующая система налогов и сборов отражает федеративное устройство Российской Федерации и включает в себя федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Так как региональные и местные налоги согласно статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации[13] устанавливаются и вводятся в действие Налоговым кодексом Российской Федерации и законами (нормативными правовыми актами) представительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления), соответственно, поскольку мы говорим об отсутствии субъекта Российской Федерации и (в случае ненаселенных федеральных территорий) возможном отсутствии муниципальных образований, логично сделать вывод о том, что в федеральных территориях будут взиматься только федеральные налоги и сборы либо федеральные и местные налоги и сборы.

Вместе с тем, такое положение будет нарушать основополагающие принципы налогообложения – всеобщности и равенства налогообложения, единства налоговой политики и единства экономического

[13] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 20.07.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

ISSN 2658-4050 (Online)

пространства. Очень сложно даже гипотетически предположить, что в федеральных территориях будут отсутствовать объекты налогообложения по региональным и местным налогам (земельные участки, находящиеся у физических лиц или организаций на праве собственности, праве бессрочного пользования или праве пожизненного (наследуемого) владения; объекты недвижимого имущества, транспортные средства в собственности лиц). При наличии таковых невзимание в федеральных территориях земельного и транспортного налогов, налогов на имущество физических лиц и организаций поставит налогоплательщиков в неравное положение с налогоплательщиками на иных территориях в России.

Соблюдение обозначенных принципов налогообложения возможно только при взимании всех налогов и сборов на всей территории Российской Федерации, включая федеральные территории. В связи с чем возникает вопрос: на кого будет возложено полномочие принимать решения по налогам, которые отнесены к полномочиям законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Нами уже акцентировано внимание на отсутствии предметов ведения как элемента статуса у федеральной территории. В этой связи вопрос о принадлежности полномочий в сфере налогообложения должен решаться не путем механического «переложения», а пересмотра самой концепции: может ли в ситуации отсутствия разграничения предметов ведения разграничиваться уровни налогов?

Здесь уместно отметить, что следование принципам единства налоговой политики и единства экономического пространства предполагает построение централизованной системы налогов и сборов и централизацию налоговых полномочий [23, с. 47; 24, с. 250]. Обращает на себя внимание тот факт, что к настоящему времени полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области налогообложения и сборов существенным образом ограничены федерацией. Согласно статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации они определяют в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Причем, сделана оговорка «если эти элементы налогообложения не установлены Налоговым кодексом Российской Федерации». То есть уже в действующей редакции установлена возможность консолидации полномочий в области региональных налогов и сборов на федеральном уровне.

Также в Налоговом кодексе Российской Федерации имеются нормы, позволяющие взимать обозначенные налоги и при отсутствии соответствующего закона субъекта Российской Федерации или решения муниципального образования. Так, в пункте 4 статьи 361 Налогового кодекса Российской Федерации[14] закреплено, что в случае, если налоговые ставки транспортного налога не определены законами субъектов Российской Федерации, налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в пункте 1 настоящей статьи. Согласно пункту 3 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации в случае, если налоговые ставки земельного налога не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в пункте 1 настоящей статьи.

Полагаем, что такой способ регулирования – консолидация полномочий по установлению и введению налогов на федеральном уровне и определение всех элементов обозначенных налогов Налоговым кодексом Российской Федерации применим и при установлении и введении налогов и сборов, отнесенных в настоящее время к категории региональных и местных, в отношении федеральных территорий.

При решении вопроса о зачислении этих платежей в бюджетную систему Российской Федерации необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство. При этом, с учетом избранной концепции бюджетной деятельности в федеральных территориях данные платежи будут зачисляться либо в бюджет федеральной территории, либо в федеральный бюджет.

3.7. Наименование и символы федеральной территории

Наименование, призванное идентифицировать федеральную территорию в качестве элемента территории России, разумеется, необходимо. Вариативность для регулирования имеет сейчас не вопрос его наличия или отсутствия, а порядок его присвоения и изменения. На наш взгляд, этот вопрос должен решаться во взаимосвязи с признанием (непризна-

[14] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

нием) федеральных территорий географическим объектом. И ответ на него далеко не однозначен.

С одной стороны, все элементы, входящие непосредственно в состав территории России (прежде всего, субъекты Российской Федерации) являются географическими объектами. С другой стороны, существующий порядок присвоения наименований и переименования географических объектов будет не применим к федеральным территориям, поскольку участником данной процедуры являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Потому ценность признания федеральных территорий географическим объектом фактически нивелируется необходимостью регламентации отдельного порядка для их наименования и переименования. И тем не менее наиболее целесообразным представляется признание федеральных территорий географическим объектом (что потребует внесения изменений в соответствующий федеральный закон[15]), поскольку это позволит избежать той двойственности, которая сейчас имеет место в отношении муниципальных образований.

К сожалению, при создании федеральной территории «Сириус» этот вопрос не был решен.

Что же касается присвоения наименования, то наиболее целесообразным предоставляется это делать одновременно с созданием федеральной территории в федеральном законе, что и демонстрирует Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус». А переименование следует осуществлять путем внесения изменений в федеральный закон. При этом целесообразно использовать ту или иную форму выявления мнения населения.

Символика как элемент оформления статуса федеральной территории явно не обязательна. Отсутствие символики может стать одной из отличительных черт федеральной территории по сравнению с субъектами Российской Федерации. Впрочем, с равной вероятностью такая символика может утверждаться в той или иной форме. Вряд ли федеральные территории будут иметь полный набор символов (герб, флаг, гимн). Наиболее востребованным и узнаваемым является герб, поэтому в случае признания необходимости утверждения символов федеральной территории, вероятнее всего, они будут иметь собственный герб. В отношении символов федеральной территории «Сириус» законодатель использовал отсылочное регулирование, включив данный вопрос в предмет регулирования ее устава.

3.8. Участие населения федеральной территории в управлении делами государства

Одним из самых сложных вопросов организации публичной власти в федеральных территориях будет вопрос участия ее населения в управлении делами государства.

Не имея собственного представительства в виде законодательного органа и высшего должностного лица с собственным статусом, а возможно и выборных органов местного самоуправления, население такой территории будет иметь возможность участия в управлении делами государства только непосредственно и через представительство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Опять же формы непосредственного участия могут быть реализуемы не в полной мере. Как было сказано выше, вполне вероятно, что в ненаселенных федеральных территориях население не будет иметь возможности участия в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам. В любом случае, степень участия населения в управлении делами государства будет существенно снижена. И если в отношении ненаселенных федеральных территорий такое понижение выглядит вполне обоснованным в связи с временным характером проживания, то для населенной федеральной территории это может стать угрозой самого их существования.

Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» по данному вопросу демонстрирует лишь перечень предполагаемых форм участия населения (статья 11).

3.9. Цель создания федеральной территории

Применительно к субъекту Российской Федерации такой элемент статуса не может существовать, поскольку государственно-территориальное образование является естественной формой организации населения путем публичной политической власти и формой существования общества. Федеральные же территории, напротив, являются изъятием из общего правила, которое должно быть обосновано четкой и понятной целью. Поэтому, как представляется, цель создания будет определяющим элементом статуса федеральной территории.

[15] О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ // Российская газета. 1997. 24 дек. № 246.

ISSN 2658-4050 (Online)

Так, в отношении ненаселенных федеральных территорий обобщенно цель создания можно сформулировать как реализацию государственной власти на территориях, где в силу климатических условий, отдаленности, изолированности и малонаселенности ее реализация в «штатном режиме» невозможна. В отношении же населенных федеральных территорий четкая формулировка цели создания должна стать первым вопросом, на который необходимо ответить законодателю при конструировании статуса. Именно цель создания населенной федеральной территории, на наш взгляд, является основой для их видовой дифференциации.

В этом плане крайне показательны положения Федерального закона «О федеральной территории «Сириус». Согласно части 1 его статьи 2 целью создания первой в России федеральной территории является обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. Иначе говоря, речь идет о создании еще одной разновидности территории инновационного развития.

В настоящий момент представителями власти в той или иной форме также были озвучены следующие цели, которые могут стать основой создании населенных федеральных территорий: повышенные требования к обеспечению безопасности, защита и охрана окружающей среды, осуществление космической деятельности. Каждая из них требует тщательной проработки.

4. Выводы

Подводя итоги, можно предложить следующее концептуальное видение федеральных территорий в России.

Ненаселенные федеральные территории – часть территории Российской Федерации, на которой из-за отдаленности, сложных климатических условий и (или) транспортной изолированности отсутствует постоянно проживающее население, в силу чего реализация государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в полной мере невозможна. Такие территории могут иметь как достаточно обширную площадь, так и незначительную. Организация публичной власти на таких территориях должна осуществляться по принципу «прямого федерального управления», т.е. исключительно федеральными органами власти в целях реализации необходимых предметов государственного ведения: обороны и безопасности государства, обеспечение безопасности личности, защита государственной границы, метеорология и др. Финансирование таких территорий должно осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Населенные федеральные территории – относительно небольшие по площади части территории России, имеющие постоянно проживающее население, на которых организация публичной власти имеет существенные особенности, исходя из определенного приоритетного направления (повышенные требования к обеспечению безопасности, защита и охрана окружающей среды, создание условий по повышению инвестиционной привлекательности, осуществление космической деятельности и др.). Четко выделить иные существенные характеристики на настоящий момент затруднительно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Fomin M.V. Project federal territories as an object of the spatial development of Siberia and the far east of Russia / M.V. Fomin, S.V. Ryazantsev, V.A. Bezverbny, N.Y. Mikryukov, A.A. Ter-Akopov // Amazonia Investiga. – 2019. – Vol. 8. – № 19. – С. 107–119.

2. Havlík V. Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification / V. Havlík // Journal of Common Market Studies. – 2020. – Vol. 58, iss. 5. – P. 1288–1306.

3. Henriques M.H. Promoting sustainability in a low density territory through geoheritage: Casa da Pedra case-study (Araripe Geopark, NE Brazil) / M.H. Henriques, A.R.S.F. Castro, Y.R. Félix, I.S. Carvalho // Resources Policy. – 2020. – Vol. 67. – DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101684.

4. Праскова С.В. Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц / С.В. Праскова // Академический юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 13–25.

5. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти / С.И. Некрасов // Lex russica. – 2017. – № 1. – С. 140–152.

6. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-ФКЗ / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 9–17.

7. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей / И.В. Ирхин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 6. – С. 30–37.

8. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах / С.В. Праскова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 12. – С. 1543–1551.

9. Праскова С.В. Конституционное регулирование состава территории государства: сравнительно-правовое исследование / С.В. Праскова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 6. – С. 29–35.

10. Майборода В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории / В.А. Майборода // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 4. – С. 55–59.

11. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. / Е.Ю. Бархатова. – М. : Проспект, 2020. – 256 с.

12. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

13. Мархгейм М.В. Конституционные модели федеральных территорий: зарубежный опыт для российских перспектив / М.В. Мархгейм // Социально-политические науки. – 2020. – Т.10. – № 3. – С. 56–61.

14. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

15. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 24–30.

16. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3–16.

17. Zamyatina N. The sandwich of Russian space: How different spaces differentiate themes in regional science / N. Zamyatina, R. Goncharov, A. Poturaeva, A. Pelyasov // Regional science policy and practice. – Vol. 12. – № 4. – С. 559–577. – DOI: 10.1111/rsp3.12272.

18. Палкин И.И. Обоснование статуса Арктики, как территории прямого федерального подчинения / И.И. Палкин, Т.М. Редькина, В.Я. Окрушко // Инновационная кластеризация науки и практики в условиях цифровизации. Сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2020. – С. 133–135.

19. Добрыдень Е.А. Проблематика федеральных территорий в поправках к Конституции РФ / Е.А. Добрыдень // Актуальные исследования. – 2020. – № 11 (14). – С. 109–111.

20. Лексин И.В. О проблемах установления и корректировки границ субъектов Российской Федерации / И.В. Лексин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2013. – Т. 6, № 6. – С. 40–54.

21. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения / А.Н. Чертков // Журнал российского права. – 2009. – № 12 (156). – С. 22–31.

22. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н.А. Поветкина ; под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.

23. Бочкарева Е.А. Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование / Е.А. Бочкарева. – Краснодар : Перспективы образования, 2013. – 320 с.

24. Tsindeliani I. Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance / Tsindeliani I. et al. // Opcion. – 2019. – Vol. 35, № 24 Special Edition. – P. 247–259.

ISSN 2658-4050 (Online)

REFERENCES

1. Fomin M.V., Ryazantsev S.V., Bezverbny V.A., Mikryukov N.Y., Ter-Akopov A.A. Project federal territories as an object of the spatial development of Siberia and the far east of Russia. *Amazonia Investiga*, 2019, vol. 8, no. 19, pp. 107-119.

2. Havlík V. Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification. *Journal of Common Market Studies*, 2020, vol. 58, issue 5, pp. 1288-1306.

3. Henriques M.H., Castro A.R.S.F., Félix Y.R., Carvalho I.S. Promoting sustainability in a low density territory through geoheritage: Casa da Pedra case-study (Araripe Geopark, NE Brazil). *Resources Policy*, 2020, vol. 67. DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101684

4. Praskova S.V. Russian model of territorial organization: on the presence of federal territorial units. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal from Irkutsk*, 2014, no. 4, pp. 13-25. (In Russ.).

5. Nekrasov S.I. Extraterritorial competence in the territorial organization of public authority. *Lex russica*, 2017, no. 1, pp. 140-152. (In Russ.).

6. Dzhagaryan A.A. Believe the corrected one? Subjective notes in connection with the Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2020 No. 1-FKZ. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law,* 2020, no. 8, pp. 9-17. (In Russ.).

7. Irkhin I.V. Federal Territories and Federal Districts: Mixing Constitutional Legal Models. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of foreign legislation and comparative law*, 2017, no. 6, pp. 30-37. (In Russ.).

8. Praskova S.V. On federal territorial units. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 12 (37), pp. 1543-1551. (In Russ.).

9. Praskova S.V. Constitutional regulation of the composition of the territory of the state: comparative legal research. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of foreign legislation and comparative law*, 2011, no. 6, pp. 29-35. (In Russ.).

10. Mayboroda V.A. Urban development regulation of the federal territory. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya = Theoretical and Applied Law*, 2020, no. 4, pp. 55-59. (In Russ.).

11. Barhatova E.Yu. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation: new edition (article by article)*. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 256 p. (In Russ.).

12. Habrieva T.Ya., Klishas A.A. *Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities»*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).

13. Marchheim M.V. Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects. *Sotsial'no-politicheskie nauki = Sociopolitical sciences,* 2020, v. 10, no. 3, pp. 56-61. (In Russ.).

14. Gricenko E.V. Federalism and Local Self-Government in the Light of the 2020 Russian Constitutional Reform. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2020, no. 4, pp. 80-97. (In Russ.).

15. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: mechanisms for embedding local self-government in the system of state power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, pp. 24-30. (In Russ.).

16. Shugrina E.S. Designing the future: what should be in the foundations of state policy in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2020, no. 3, pp. 3-16. (In Russ.).

17. Zamyatina N., Goncharov R., Poturaeva A., Pelyasov A. The sandwich of Russian space: How different spaces differentiate themes in regional science. *Regional science policy and practice*, vol. 12, no. 4, pp. 559-577. DOI: 10.1111/rsp3.12272.

18. Palkin I.I. Red'kina T.M., Okrushko V.YA. Justification of the status of the Arctic as a territory of direct federal subordination, in: *Innovative clustering of science and practice in the context of digitalization : a collection of scientific articles based on the results of the International Scientific and Practical Conference. February 14-15, 2020*. St. Petersburg, Publishing House of SPbSUE, 2020, pp. 133-135. (In Russ.).

19. Dobryden E.A. The problems of federal territories in amendments to the Constitution of the Russian Federation. *Aktual'nye issledovaniya,* 2020, no. 11, pp. 109-111. (In Russ.).

20. Lexin I.V. On the problems of establishing and adjusting the borders of the constituent entities of the Russian Federation. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem analysis and public administration projection*, 2013, v. 6, no. 6, pp. 40-54. (In Russ.).

21. Chertkov A.N. Legislative regulation of the territorial structure of the Russian Federation: problems and solutions. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 12, pp. 22-31. (In Russ.).

22. Povetkina N.A. *Financial stability of the Russian Federation. Legal doctrine and practice of security*. Moscow, IZiSP Publ., KONTRAKT Publ., 2016. 344 p. (In Russ.).

23. Bochkareva E.A. *Balanced budgetary system: financial and legal research.* Krasnodar, Perspektivy obrazovaniya Publ., 2013. 320 p. (In Russ.).

24. Tsindeliani I., Selyukov A.,Bochkareva E., Mironova S. Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance. *Opcion*, 2019, vol. 35, no. 24 Special Edition, pp. 247-259.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Васильева Наталья Викторовна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права
Байкальский государственный университет
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: nativi@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6522-6383
SPIN-код РИНЦ: 3563-1619

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и финансового права
Байкальский государственный университет
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: savap@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4518-3659
ResearcherID: AAC-8601-2020
SPIN-код РИНЦ: 5498-3194

Пятковская Юлия Валерьевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского и финансового права
Байкальский государственный университет
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: julart@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4971-7761
SPIN-код РИНЦ: 6542-4326

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Васильева Н.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 124–140. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Natalya V. Vasilieva – Doctor of Law, Associate Professor, Head, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: nativi@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6522-6383
RSCI SPIN-code: 3563-1619

Svetlana V. Praskova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003, Russia
E-mail: savap@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4518-3659
ResearcherID: AAC-8601-2020
RSCI SPIN-code: 5498-3194

Yulia V. Pyatkovskaya – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Business and Financial Law
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664003,Russia
E-mail: julart@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4971-7761
RSCI SPIN-code: 6542-4326

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vasilieva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Yu.V. Constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 124–140. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140. (In Russ.).

УДК 342
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).141-155

CC BY 4.0

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОТРЕШЕНИЯ ОТ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА

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

Информация о статье
Дата поступления –
19 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Отрешение от должности, губернатор, президент, избирательные права, конституционно-правовое принуждение, доверие

Статья посвящена юридическому анализу состоявшихся в 2020 г. отставок губернаторов ряда субъектов Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ. Особое внимание уделено основаниям для утраты доверия. Предложены варианты совершенствования механизмов применения мер конституционно-правового принуждения в вопросах отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также гарантий защиты избирательных прав граждан.

RETIREMENT OF A HIGHEST OFFICIAL OF CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION DUE TO LOSS OF PRESIDENT'S CONFIDENCE: CONSTITUTIONAL ISSUES

Irina A. Tretyak
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2020 September 19
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Retirement, Governor, President, electoral rights, constitutional coercion, confidence

The subject. The article is devoted to the retirement of a highest official of a constituent entity of the Russian Federation in 2020 due to the loss of confidence of the President of the Russian Federation. Special attention is paid to the grounds for loss of such confidence, legal and social nature of confidence and different aspects of restriction of electoral rights for citizens.

The purpose of the paper is to demonstrate that the retirement of a highest official in constituent entity of the Russian Federation vindicates electoral rights of citizens and decreases a level of confidence to public power of government and law. Moreover, the aim of this article is to prove that practice of the retirement of a highest official in constituent entity of the Russian Federation not always meet legal standards of negative constitutional legal responsibility.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) and logical interpretation of Russian legal acts. Social definitions such as confidence and post-truth were analyzed by methods of philosophy and sociology.

The main results and scope of their application. The author describes retirement of a highest official in a subject of the Russian Federation as a measure of constitutional responsibility and constitutional legal coercion in scope of practice in 2020. The author realizes, that President's decrees do not consist legal and appropriate basis for such retirement of a highest official in a subject of the Russian Federation, that is why this measure due to such practice cannot be qualified as negative constitutional legal responsibility.

The author suggests ways to improve the mechanisms for applying measures of constitutional coercion in cases of retirement of a highest official in a subject of the Russian Federation due to the loss of confidence of the President of the Russian Federation for prevention of public power abusing, such as:

1) establishing in the federal law formally defined constitutional violations, that threaten the foundations of the constitutional system, morality, health, rights and lawful interests of

ISSN 2542-1514 (Print)

other persons, ensuring defense and security of the state, the presence/absence of which is determined in the manner of a "preliminary" trial by the courts;
2) introduce measures of constitutional legal prevention or restraint against the highest official in a subject of the Russian Federation;
3) in the decrees of the President of the Russian Federation provide specific grounds for the loss of trust, established by the court.
In addition to this, the author suggests to change federal law regulation to give a right for citizens, that live in a subject of the Russian Federation, to sue the President's decree about the retirement of a highest official in a subject of the Russian Federation. This measure will guarantee a real judicial protection for electoral rights for citizens.
As a result, the article extends constitutional knowledge about measures of constitutional legal enforcement to highest officials in a subject of the Russian Federation.

1. Введение

Конституционно-правовой институт отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента был введен в отечественную систему права в 2004 году с принятием Федерального закона от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1]. Данным федеральным законом устанавливался порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Закономерно, что раз Президент Российской Федерации представлял к назначению соответствующее должностное лицо субъекта, он оказывал ему доверие и вправе был впоследствии в этом доверии ему отказать. В данном случае не затрагивались конституционные избирательные права населения соответствующего субъекта Российской Федерации, принцип народовластия, поскольку глава региона не являлся выборным должностным лицом.

При этом на тот момент, как справедливо указывает А.А. Кодрашев, отрешение глав субъектов от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации являлось политической ответственностью первых лично перед главой государства и строго юридической ответственностью ввиду отсутствия оснований не являлось [1, с. 22].

Как известно, в 2012 году в связи с принятием Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[2] в России были возвращены прямые выборы губернаторов, однако, институт утраты доверия президента остался, но был дополнен основаниями для такой утраты доверия.

Необходимо согласиться с А.А. Кондрашевым в том, что в целом за последние 12 лет ответственность высших должностных лиц субъекта федерации эволюционировала по некой синусоиде: от субъективного усмотрения главы государства и полного отсутствия нормативной правовой регламентации этого института в законодательстве до сложной модели привлечения к ответственности через сито нескольких государственных органов и возврата к системе, в которой решение Президента Российской Федерации об ответственности главы субъекта юридически не связано с совершением последним противоправных действий [2, с. 266].

История развития института отрешения от должности губернатора с подробным и аргументированным анализом существующих доктринальных и практических проблем в данной сфере представлена в замечательной научной статье А.А. Кондрашева, опубликованной в марте 2020 года [1].

Вместе с тем практика реализации конституционно-правовых норм об отрешении от должности в связи с утратой доверия Президента образца 2020 г. высветила как давно приведенные учеными-конституционалистами, так и новые проблемные аспекты

[1] Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

[2] Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

правового регулирования данного института, на которые будет обращено внимание в настоящей статье.

2. Основания для утраты доверия Президента Российской Федерации

Ранее мы уже обращали внимание как на правовую природу, так и на недостатки правоприменительной практики по вопросу отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента [3; 4].

При реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий по данному вопросу в 2020 году произошли два значимых события, которые актуализировали возобновление научного анализа по данному направлению и концентрацию фокуса внимания ученых и практиков: так, впервые была предпринята попытка оспаривания указа Президента Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий, в том числе отдельными жителями субъектов РФ[3] и жители целого субъекта Российской Федерации посредством митингов и иных форм массовых публичных мероприятий выразили несогласие с фактом отрешения от должности избранного ими губернатора.

До 2012 года в федеральном законодательстве не содержалось оснований для утраты доверия Президента Российской Федерации, что вызывало обоснованную критику представителей научного сообщества [5; 6, с. 73; 7, с. 88].

При этом отрешенный от должности мэр г. Москвы Ю.М. Лужков впервые публично ставил вопрос о том, что ему так и не были предъявлены основания для утраты к нему доверия со стороны действующего на тот момент Президента Д.А. Медведева, в то время как Ю.М. Лужков пользовался значительной поддержкой москвичей[4].

В опубликованном письме Ю.М. Лужкова, адресованном Президенту РФ Д.А. Медведеву за день до отрешения от должности мы читаем: «На вопрос: на чем основано недоверие, четкого ответа не получил. После короткого, но бессодержательного обсуждения, мне было предложено подать заявление «по собственному желанию», и тогда, «уйду спокойно». Но если этого не будет, то буду освобожден Указом Президента с вышеприведенным основанием»[5].

На сегодняшний день основаниями для утраты доверия Президента Российской Федерации в соответствии с подпунктом «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) являются выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

– фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,

– установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

При этом, такое явление как «факты коррупции» не известно науке конституционного, уголовного и административного права. Тем не менее, законодатель посчитал возможным использовать данную конструкцию для описания состава коррупционного правонарушения.

[3] По данным электронной картотеки дел Верховного Суда Российской Федерации, 20.05.2020 было возбужденно административное судопроизводство по делу № АКПИ20-276 по административному исковому заявлению Игнатьева М.В. об оспаривании Указа Президента Российской Федерации от 29.01.2020 № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики». URL: https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10675483 (дата обращения: 21.08.2020); 26.10.2020 в рамках дела АКПИ20-828 было отказано в принятии административного искового заявления А.Ю. Жданова об обжаловании Указа Президента РФ от 20.07.2020 № 473 «О досрочном прекращении полномочий губернатора Хабаровского края».

[4] «Что я буду делать? Собирать шмотки». URL: https://newtimes.ru/articles/detail/28421 (дата обращения: 21.08.2020).

[5] Юрий Лужков – Президенту Российской Федерации Дмитрию Медведеву. URL: https://echo.msk.ru/blog/echomsk/714106-echo/ (дата обращения: 31.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

Как справедливо отмечает В.Н. Прохоров, указанные в законодательстве основания отнюдь не гарантируют, что федеральное вмешательство в виде отрешения губернатора от должности будет соразмерным допущенным правонарушениям. Например, конфликт интересов, равно как и наличие счетов в иностранных банках в зависимости от конкретных обстоятельств, может быть невиновным и(или) малозначительным нарушением главой субъекта РФ установленных норм [8, с. 127].

В науке конституционного права сформировался подход в части квалификации отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента в качестве меры конституционно-правовой ответственности, которой свойственны формально определенные основания наступления [9–11].

Вместе с тем уточнение в федеральном законодательстве оснований для утраты доверия Президента Российской Федерации, к сожалению, не повлияло на содержание указов Президента Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий, ни в одном из которых так и не были отражены фактические основания для утраты доверия.

Необходимо согласиться с А.А. Кодрашевым в том, что существующие основания для утраты доверия являются фиктивными и по-прежнему позволяют Президенту произвольно отправлять в отставку губернаторов [1, с. 25, 27].

3. Практика отрешения от должности губернаторов в связи с утратой доверия в 2020 году

Рассмотрим соответствующие указы, принятые Президентом Российской Федерации в 2020 году[6]. Как в отношении Главы Чувашской Республики, так и в отношении Губернатора Хабаровского края в указах приведены одинаковые формулировки: «На основании подпункта «г» пункта 1 и подпункта «а» пункта 9 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ постановляю: отрешить … ФИО … от должности Главы/Губернатора в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации». При этом ни подпункт «г» пункта 1, ни подпункт «а» пункта 9 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ, указанные в преамбуле указов, не содержат иных оснований для досрочного прекращения полномочий, кроме как коррупционных.

В то же время предшествовавшие отрешению от должности данных глав регионов события активно освещались в средствах массовой информации и явно не свидетельствовали о выявлении в отношении указанных лиц правонарушений коррупционной направленности[7]. Так, в отношении Главы Чувашской Республики имели место действия, не соответствующие этике поведения на государственной службе, а в отношении Губернатора Хабаровского края было возбуждено уголовное дело.

В соответствии с пунктом 6 статьи 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации соответствующий указ Президента Российской Федерации об отрешении от должности в течение десяти дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд Российской Федерации должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Данное право на судебную защиту было реализовано М.В. Игнатьевым, бывшим Главой Чувашской Республики. В электронной картотеке Верховного Суда Российской Федерации 20 мая 2020 года было зарегистрировано дело, рассматриваемое в порядке административного судопроизводства, по иску М.В. Игнатьева об оспаривании Указа Президента Российской Федерации от 29.01.2020 № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» (дело № АКПИ20-276)[8]. 9 июля 2020 года данное дело прекращено в связи со смертью истца. Вместе с тем вдова истца – Л.Ю. Игнатьева безуспешно пыталась обжаловать прекращение производства по делу.

[6] Указ Президента Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» от 29.01.2020 № 68 // СПС «Консультант Плюс»; Указ Президента Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края» от 20.07.2020 № 473 // СПС «КонсультантПлюс».

[7] Глава Чувашии заставил пожарного подпрыгивать за ключами от новой служебной машины. Это может стоить ему должности губернатора (новость от 24.01.2020). URL: https://meduza.io/feature/2020/01/24/glava-chuvashii-zastavil-pozharnogo-podprygivat-za-klyuchami-ot-novoy-sluzhebnoy-mashiny-eto-mozhet-stoit-emu-dolzhnosti; О расследовании уголовного дела в отношении задержанного губернатора Хабаровского края Сергея Фургала (новость от 09.07.2020) // Официальный сайт Следственного комитета России. URL: http://sledcom.ru/news/item/1480569/ (дата обращения: 31.08.2020).

[8] Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10735640 (дата обращения 31.08.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

Необходимо отметить, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов согласно пункту 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»[9] суд не вправе обсуждать вопрос о *целесообразности принятия* должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц.

Таким образом, используя метод юридического моделирования соответствующего судебного процесса с учетом опыта автора в административном судебном процессе по делам об оспаривании нормативных правовых актов в том числе в Верховном Суде Российской Федерации, возможно предположить, что суд не сможет оценить целесообразность отрешения от должности (политическую составляющую), но в то же время не сможет уклониться от оценки наличия основания для принятия оспариваемого указа.

Согласно части 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, бремя доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта порядку его принятия, а его содержания – нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, возложено на должностное лицо, принявшее оспариваемый нормативный правовой акт. Следовательно, бремя доказывания обоснованности утраты доверия (соответствия оснований подпункту «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ) будет возложено на Президента.

С другой стороны, Верховный Суд Российской Федерации мог бы по аналогии применить подход, которым руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации в вопросе удаления в отставку главы муниципального образования при неудовлетворительной оценке его деятельности. Напомним, что в Определении от 16 июля 2013 года № 1241-О Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой решения представительного органа муниципального образования, связанные с удалением главы муниципального образования в отставку, не должны носить произвольный характер, а процедура их принятия подлежит судебной проверке. Таким образом, проверка законности и обоснованности правоприменительных решений представительного органа муниципального образования по вопросу оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его отчета не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации[10]. Впоследствии, с учетом данного определения, в судах общей юрисдикции сложилась устойчивая судебная практика, согласно которой суд не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, в том числе оценивать деятельность главы муниципального образования по существу, поскольку это является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления[11]. В итоге, при рассмотрении данной категории дел суды исследуют исключительно вопросы процедуры удаления в отставку при данном основании (оценка деятельности главы).

В рассматриваемом случае Верховный Суд Российской Федерации может посчитать доверие Президента, в котором было отказано губернатору, исключительной компетенцией гаранта Конституции и устраниться от оценки наличия/отсутствия оснований для утраты такого доверия, проверив только процедуру принятия указа и его опубликования, которые достаточно сложно нарушить.

По общим правилам квалификации, субъекту должен быть вменен в вину конкретный corpus delicti. С учетом того, что у отстраненных лиц есть возможность обжалования данных указов, неясен в таком случае предмет обжалования: по какому из двух коррупционных оснований произошла утрата доверия? Неопределенность в вопросе предъявленного «обвинения» автоматически нарушает конституционное право граждан на судебную защиту нарушенных прав, поскольку не позволяет выстроить адекватную линию защиты.

[9] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 2, февраль, 2019.

[10] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2013 № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[11] См., напр.: Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июля 2015 года; Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25 марта 2015 года по делу № 33-258; Апелляционное определение Курского областного суда от 31 июля 2012 года по делу № 33-1764/2012 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

ISSN 2542-1514 (Print)

С учетом особенностей распределения бремени доказывания в моделируемом процессе для того, чтобы узнать конкретное основание отрешения от должности, лицо, являвшееся высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, должно обратиться с соответствующим административным исковым заявлением в суд к ответчику – Президенту Российской Федерации, что достаточно парадоксально.

При этом дело будет рассмотрено судьями Верховного Суда Российской Федерации, назначенными Советом Федерации по представлению ответчика - Президента Российской Федерации. В этой связи приведем цитату из интервью Ю.М. Лужкова – его ответ на вопрос о возможности оспаривании указа Президента представляется актуальным: «Нет, я этого решения (об оспаривании) пока не принимал и, наверное, не приму. И не приму вот по какой причине: я не верю в то, что этот Верховный суд примет решение, которое будет входить в противоречие с указом президента»[12].

4. Отрешение от должности губернатора в связи с утратой доверия Президента как мера конституционно-правового принуждения

Конституционно-правовое принуждение как отраслевой вид правового принуждения представляет собой систему мер властного воздействия, применяемых к субъектам конституционного права для предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов в особом порядке, закрепленном нормами конституционного права, выражающемся в причинении правового урона субъектам воздействия.

Сущность конституционно-правового принуждения состоит во властном воздействии на конституционно-правовой статус субъекта правоотношений с целью разрешения конституционно-правовых конфликтов и не включает в себя идеологические формы воздействия права на правосознание субъекта.

Система конституционно-правового принуждения состоит из следующих мер, выделенных по критерию их главенствующей цели:

– меры конституционно-правового предупреждения;

– меры конституционно-правового пресечения;

– меры конституционно-правового восстановления (защиты);

– конституционно-правовую ответственность;

– меры конституционно-правового обеспечения.

По нашему мнению, ни Указ Президента Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» от 29.01.2020 № 68, ни Указ Президента Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края» от 20.07.2020 № 473 не могут быть квалифицированы в качестве мер конституционно-правовой ответственности, хотя по форме им соответствуют, поскольку отсутствует установленное законом основание наступления данной юридической ответственности – конституционное правонарушение в виде деяний коррупционной направленности, предусмотренных подпунктом «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ.

Более того, в случае с Губернатором Хабаровского края, фактически отрешенным от должности в связи с возбуждением уголовного дела, часть 4 статьи 29.1 Федерального закона № 184 предусматривает, что Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, был вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления, что соответствовало бы принципам презумпции невиновности и non bis in idem и являлось бы мерой конституционно-правового пресечения.

Ряд исследователей справедливо отмечают коллизию данных конституционно-правовых норм (подпункта «г» пункта 1 статьи 19 и части 4 статьи 29.1 Федерального закона № 184), которые в одной и той же ситуации позволяют Президенту как отрешить губернатора от должности в связи с утратой доверия, так и временно отстранить его от должности на период расследования, что уже не соответствует конституционному принципу равенства, закрепленному в части 1 статьи 19 Конституции РФ [1, с. 28; 8, с. 36].

Возникает закономерный вопрос о правовой природе утраты доверия Президента Российской Фе-

[12] «Что я буду делать? Собирать шмотки». URL: https://newtimes.ru/articles/detail/28421 (дата обращения: 31.08.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

дерации вне связи с выявленными фактами коррупции, поскольку рассматриваемые в настоящей статье указы демонстрируют, что на практике основания для утраты доверия президента трактуются гораздо шире, нежели установленный законом перечень, определение которых является исключительной прерогативой Президента.

В данном контексте интересны также результаты исследования В.Н. Прохоровым законодательства зарубежных стран, отраженные в его диссертации, согласно которым ни в одном зарубежном федеративном государстве утрата доверия главы государства не закреплена в качестве основания для отстранения от должности главы субъекта федерации. При этом законодательство ни одного зарубежного федеративного государства не предусматривает возможность отстранения от должности избираемого главы субъекта федерации в зависимости от усмотрения главы государства, кроме как в условиях чрезвычайных обстоятельств [12, с. 6].

Очевидно, что несмотря на стремление законодателя придать налет конституционной законности правовому институту отрешения от должности губернаторов в связи с утратой доверия Президента, данная мера принуждения так и не стала соответствовать критериям виновной юридической ответственности (конституционно-правовой), хотя именно такой она и должна быть – мерой конституционно-правовой ответственности.

5. Отрешение от должности губернатора в связи с утратой доверия Президента vs основы конституционного строя и права граждан

Признавая отмеченную многими исследователями конкуренцию дискреционных полномочий Президента по отрешению от должности губернаторов в связи с утратой доверия с конституционными принципами федерализма, равенства, презумпцией невиновности, конституционным правом на судебную защиту, главным противоречием, на наш взгляд, является конкуренция исследуемого правового института с принципом народовластия и избирательными правами граждан.

Отрешению от должности подлежат избранные главы субъектов, победившие в результате свободных выборов, которым население соответствующего субъекта Российской Федерации выразило таким образом свое доверие. При этом, как верно отмечает С.В. Нарутто, отсутствует юридическая подчиненность между Президентом РФ и главой субъекта [13], которая позволяла бы принимать решение о прекращении полномочий главы субъекта. Фактически, разумеется, такую подчиненность сложно отрицать.

В данном случае, как отмечает А.Н. Гуторова, Президент без согласования с кем-либо, т. е. без учета мнения населения, выбравшего высшее должностное лицо, принимает соответствующее решение, что свидетельствует о необоснованности данного процесса [14, с. 464].

Например, по официальным данным Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики, по результатам выборов Главы Чувашской Республики, состоявшихся 13 сентября 2015 года, М.В. Игнатьева поддержало 65,54 % или 362 301 избиратель[13].

По официальным данным Избирательной комиссии Хабаровского края, по результатам выборов Губернатора Хабаровского края, состоявшихся 9 сентября 2018 года, С.И. Фургала поддержало 35,81 % или 126 693 избирателя, а его ближайший соперник набрал 35,62 % голосов[14].

Как отмечает Р.М. Дзидзоев, сущность прямых выборов губернаторов входит в противоречие с таким основанием прекращения губернаторских полномочий, как отрешение в связи с утратой доверия, ведь именно электорату глава субъекта обязан доверием, причем этот электорат вправе и отозвать губернатора, а не Президенту РФ, который по факту лишает полномочий высшее должностное лицо субъекта [15]. Аналогичной позиции придерживается и М.Г. Мирзоев, отмечая, что позиция Президента РФ ставится теоретически выше мнения и интересов избирателей соответствующего субъекта, что противоречит основам народовластия [16].

Причем такое противоречие не может быть оправдано конституционными полномочиями Пре-

[13] Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: http://www.chuvash.vybory.izbirkom.ru/region/region/chuvash?action=show&root=1&tvd=22120001015844&vrn=22120001015840&region=21&global=&sub_region=21&prver=0&pronetvd=null&vibid=22120001015844&type=234 (дата обращения: 31.08.2020).

[14] Официальный сайт Избирательной комиссии Хабаровского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: http://www.khabarovsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/khabarovsk?action=show&root=1&tvd=2272000877599&vrn=2272000877595&region=27&global=&sub_region=27&prver=0&pronetvd=null&vibid=2272000877599&type=234 (дата обращения: 31.08.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

зидента, закрепленными в статье 80 Конституции Российской Федерации по охране государственной целостности России и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в силу следующего.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы – выборы, по результатам которых избирается глава субъекта, наделенный единственным источником власти и носителем суверенитета (населением субъекта) государственными полномочиями. Следовательно, поскольку правовая природа полномочий губернатора основана на народном суверенитете, произвольное отрешение его от должности умаляет результаты высшего непосредственного выражения власти народа и способствует появлению конституционно-правовых конфликтов, ярким примером которого является ситуация, сложившаяся в связи с отрешением от должности Губернатора Хабаровского края.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации избирательные права граждан, право на участие в управлении делами государства могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Очевидно, что при отрешении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должности ограничиваются избирательные права и право на участие в управление делами государства граждан, проголосовавших за соответствующего кандидата, а также пассивное избирательное право самих глав субъектов федерации.

Следовательно, такое ограничение избирательных прав граждан в виде отрешения от должности избранного ими главы субъекта федерации возможно только в конституционно значимых целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В связи с этим основаниями для утраты доверия Президента также должны являться деяния, угрожающие основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства.

Действующая законодательная конструкция отрешения глав регионов от должности в связи с утратой доверия никоим образом не учитывает реализованные жителями субъектов федерации избирательные права. Причем ситуация выглядит парадоксально при сравнении институтов утраты доверия Президента Российской Федерации и выражения ему недоверия законодательным органом субъекта федерации.

Так, согласно части 2 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случае:

– издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации не устранит их в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

– установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

– ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Федерации своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Федерации направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации от должности. Положительное решение данного вопроса Президентом Российской Федерации влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Вместе с тем Президент Российской Федерации не поддержал, например, решение законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края о выражении недоверия Гу-

бернатору Алтайского края М. Евдокимову[15]. Таким образом, выражение региональным парламентом недоверия высшему должностному лицу субъекта федерации не является безусловным, т. е. не влечет автоматически досрочного прекращения его полномочий [17].

В системе назначения высших должностных лиц субъектов Федерации по представлению Президента Российской Федерации данное обстоятельство может быть обосновано. Вместе с тем в рамках возвращенной модели прямых выборов губернаторов данное небезусловное выражение законодательным (представительным) органом государственной власти недоверия высшему должностному лицу субъекта видится необоснованным.

Представляется, что для досрочного прекращения полномочий главы субъекта, избранного в результате прямого волеизъявления населения (прямая демократия), необходимо и достаточно в рамках аналогичной демократической формы, в частности, по решению законодательного органа государственной власти, представляющего интересы того же населения (представительная демократия), чтобы избранный глава субъекта был отстранен от занимаемой должности.

Примечательно также то, что законодателем избран совершенно иной подход к вопросу об основаниях выражения недоверия, судебной гарантии установления юридически значимых фактов, предоставлении высшему должностному лицу права устранить выявленные нарушения. Подобное существенное различие в правовой регламентации приведенных выше правовых институтов, на наш взгляд, не имеет объективных оснований.

Установление основания для отрешения от должности и его точная квалификация в отношении конкретного должностного лица призвано гарантировать конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32 Конституции Российской Федерации).

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, предусматриваемые федеральным законодателем меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры (Постановления от 14 мая 1999 года № 8-П и от 14 ноября 2005 года № 10-П). В связи с чем возникает вопрос о соразмерности применяемых к избранным губернаторам мер конституционно-правового принуждения в виде отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента.

Полагаем, что такая мера конституционно-правового принуждения будет являться соразмерной и конституционно оправданной в случае ее соответствия принципам: законности мер принуждения; приоритета прав и свобод человека и гражданина; ultimo ratio (последнее средство); соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционно-правового конфликта; эффективности таких мер.

В целях достижения указанных принципов возможно:

1) установление в федеральном законе формально определенных составов конституционных правонарушений, создающих угрозу основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, наличие/отсутствие которых определяется в порядке «предварительного» судебного производства верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа;

2) ввести меры конституционно-правового предупреждения либо пресечения в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при выявлении в отношении него признаков оснований для утраты доверия Президента Российской Федерации, в частности предусмотреть обязанность, а не право Президента Российской Федерации временно отстранять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае выявления в отношении него

[15] Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 31 марта 2005 года. № 137 // Алтайская правда. 2005. № 92.

ISSN 2542-1514 (Print)

признаков оснований для утраты доверия до вступления в силу соответствующего решения суда;

3) в указах Президента Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия приводить конкретные основания для утраты доверия, установленные вступившим в силу решением суда.

6. Доверие населения к власти в контексте отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Категория «доверие» не является генетически конституционно-правовой, и имеет социологическую и психологическую природу. Так, на роль доверия как условия формирования социальных общностей и фактора их деятельностной эффективности обращает внимание Ф. Фукуяма [18].

Впервые системно с правовых позиций и конституционно-правовым акцентом категории «доверия» и «недоверия» в праве были исследованы А.Н. Кокотовым в его монографии «Доверие. Недоверие. Право.» с позиций социопсихического типа правопонимания [19]. Такой подход, как точно отметили К.В. Арановский и С.Д. Князев, позволил сблизить правовую науку с правовой действительностью, отойти от упрощенного нормативизма и представить право в его антропогенной природе, в отношении к социальному человеку, а не исключительно как систему норм, данных обществу законодателем, государством или выводимых из растворенного в природе естественного закона [20, с. 222].

Наличие в конституционном праве феномена доверия обусловлено общей ролью права как социального регулятора, как формы общественных связей, которая отражает или вбирает в себя иные социальные регуляторы. К числу таких исходных регуляторов, по мнению А.Н. Кокотова, относится вера как сложное соединение интеллектуальных, морально-нравственных, волевых и чувственных императивов, – при этом не только и не столько вера религиозная, сколько обыденная вера, выраженная в доверии либо недоверии кому-либо, чему-либо [21, с. 21]. Доверие и ранее рассматривалось отдельными исследователями именно как форма веры [22, с. 7, 8].

По мнению Е.Я. Дугина, доверие можно рассматривать не только в качестве системного свойства информационно-коммуникационных процессов, но и как специфическую власть, которая определяет характер взаимоотношений между структурами управления и общества [23, с. 60].

На особую роль доверия в конституционном праве обращает внимание Н.А. Арапов, отмечая, что феномен доверия и выражаемая в известном принципе идея поддержания доверия субъектов права связаны с конституционным правом, возможно, не столько вследствие определенного правового положения данной отрасли, сколько потому, что сама отрасль и ее положения есть продолжение реальных отношений и выраженных в них состояний субъектов права (в том числе состояния доверия народа, учреждающего государство) [24, с. 173].

Однако если ранее доверие было основано в большей мере на надежности источника информации, тщательной проверке фактов, наличии достоверных, относимых и допустимых доказательств, то в настоящее время социологи отмечают тенденцию к доверию, основанному на «постправде» [18; 25]. Широкую популярность термин «постправда» получил в ходе Брексит-референдума (Brexit-Referendums), посвященного проблеме выхода Великобритании из ЕС, а позже – в избирательной кампании по выборам президента США в 2016 г. Под термином «пост-фактическая политика» (Postfaktische Politik – нем.) принято понимать совокупность политических мыслей и поступков, в которых факты не занимают центральное место, а эффект высказывания превалирует над его истинностью [25, с. 63].

Данное явление представляет собой следствие перенасыщенности современного общества и инфопространства непроверенной информацией, что характеризует наше время как эпоху пост-правды.

Очевидно, что принятие управленческих решений на основе постправды, руководствуясь необходимостью проявления авторитета президентской власти и оперативностью реагирования на процесс управления, характерны для осуществления государственной политики в Российской Федерации. В связи с чем эффект отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента имеет значение, скорее, как властное управленческое воздействие и не связано с установлением истинности оснований для его принятия.

В то же время, произвольное применение такого основания как утрата доверия Президента Российской Федерации ставит под сомнение иную значимую конституционно-правовую категорию – доверие народа к власти. Так, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал в качестве важнейшего принцип поддержания доверия к закону и действиям государства, который вытекает из конституционных принципов юридического равенства и

ISSN 2658-4050 (Online)

справедливости в правовом демократическом государстве[16]. Принципы правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение, прекращение прав[17].

Примечательно, что уровень доверия к власти в лице Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) является первым показателем в перечне утвержденных Президентом показателей для оценки эффективности деятельности именно высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации[18]. Следовательно, доверие населения к Президенту Российской Федерации связано с деятельностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, что представляется необоснованным в контексте выборности данного должностного лица.

В случае же отрешения от должности губернатора до сведения граждан, проживающих на территории региона, даже посредством официального опубликования соответствующего указа Президента не доводится информация о конкретном законном основании для утраты доверия, что не может способствовать поддержанию доверия граждан к закону и действиям государства, поскольку у граждан отсутствует информация о том, на основании каких фактов Президентом Российской Федерации фактически отменены результаты прямого волеизъявления граждан на региональных выборах. Но при этом за поддержание доверия к Президенту РФ ответственен именно глава субъекта. Нам представляется, что логическая связь данных обстоятельств была нарушена.

При этом непосредственно государственная власть и законодательство не предусматривают возможности защиты избирательных прав граждан в данной ситуации. В частности, пунктом 6 статьи 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ установлен специальный административный истец по делам об оспаривании соответствующего указа Президента – отрешенный от должности глава субъекта РФ. В связи с этим правопреемнику данного лица (вдове), а также жителю города Хабаровска было отказано в судебной защите при попытке оспаривания данного указа. Вопрос о возможности правопреемства в данных правоотношениях еще мог бы, на наш взгляд, вызвать дискуссию, чего нельзя сказать о праве гражданина – жителя соответствующего субъекта Российской Федерации быть административным истцом по таким делам.

Следовательно, для обеспечения гарантированности избирательных прав граждан и их реальной защиты, считаем необходимым внести изменения в федеральное законодательство в части предоставления права оспаривания в Верховном Суде Российской Федерации указа Президента РФ об отрешении от должности губернатора субъекта группе граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта, путем подачи коллективного административного искового заявления.

7. Выводы

В заключении отметим интересное обстоятельство, что федеральный закон[19], который ввел в законодательство институт отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации и статьи

[16] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2020 № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.С. Машукова» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 28. Ст. 4498.

[17] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2016 № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" в связи с жалобой гражданина С.В. Иванова» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 4. Ст. 551.

[18] Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 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 РФ. 2019. № 17. Ст. 2078.

[19] Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

ISSN 2542-1514 (Print)

об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, был внесен в Федеральное Собрание Российской Федерации Президентом Российской Федерации, отклонен Советом Федерации 7 июля 2000 года, а впоследствии принят только Государственной Думой[20].

Напомним, что на момент рассмотрения законопроекта в Совет Федерации Российской Федерации входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности[21].

Таким образом, палата российского парламента, непосредственно представлявшая интересы регионов, не поддержала введение института отрешения от должности высших должностных лиц субъектов федерации. Следовательно, при введении данного института федеральный законодатель не выработал согласованной позиции, в связи с чем не мог и решить более сложный вопрос о соразмерности и конституционной оправданности данной меры конституционно-правового принуждения.

На основании вышеизложенного необходимо прийти к выводу, что законодательство и правоприменительная практика по вопросу отрешения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации нуждается в совершенствовании в целях обеспечения верховенства права, защиты демократии, конституционных избирательных прав граждан и минимизации риска усмотрения в вопросах применения данной меры конституционно-правовой ответственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации / А.А. Кондрашев // Lex russica (Русский закон). – 2020. – № 3 (160). – С. 20–32.

2. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А.А. Кондрашев. – М. : Юристъ, 2006. – 345 с.

3. Володько И.А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения / И.А. Володько // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 19–22.

4. Третьяк И.А. Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И.А. Третьяк. – Омск, 2015. – 215 с.

5. Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России / Г.С. Родионова // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 7. – С. 28–29.

6. Агапов А.С. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: современное состояние и пробелы правового регулирования / А.С. Агапов // Юстиция. – 2008. – № 2. – С. 69–77.

7. Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / К.А. Ишеков // Власть. – 2009. – № 12. – С. 85–88.

8. Прохоров В.Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия президента как мера федерального вмешательства / В.Н. Прохоров // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 3. Ч. I. – С. 126–129.

9. Прохоров В.Н. Отрешение в связи с утратой доверия президента как мера конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ / В.Н. Прохоров // Проблемы права. – 2014. – № 3 (46). – С. 62–65.

[20] Законопроект № 90041912-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части изменения редакции статей 9, 19, 27, 28, 29) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/90041912-3.

[21] Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

10. Махов А.Р. Отрешение главы субъекта федерации в связи с утратой доверия Президента России как особая мера конституционно-правовой ответственности / А.Р. Махов // Социально-гуманитарные знания. – 2018. – № 12. – С. 363–369.

11. Никитина А.В. Утрата доверия как основание конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / А.В. Никитина, Т.Е. Иванова // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. – 2016. – № 1 (40). – С. 49–55.

12. Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Прохоров. – М., 2016. – 20 с.

13. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ / С.В. Нарутто // Lex Russica. – 2013. – № 7. – С. 698–705.

14. Гуторова А.Н. О противоречивости отдельных процедур избирательного процесса по выборам глав субъектов Российской Федерации / А.Н. Гуторова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2019. – Т. 44, № 3. – С. 460–466.

15. Дзидзоев Р.М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат / Р.М. Дзидзоев // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции, Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. – М. : МГУ, 2012. – С. 464–468.

16. Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации / М.Г. Мирзоев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 33–38.

17. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) / А.П. Жуков // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14. – С. 28–29.

18. Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Generation of Prosperity / F. Fukuyama. – New York : The Free Press, 1995. – 447 p.

19. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право : монография / А.Н. Кокотов. – М. : Юристъ, 2004. – 192 с.

20. Арановский К.В. Рецензия на монографию А.Н. Кокотова. Доверие. Недоверие. Право / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Правоведение. – 2006. – № 1. – С. 222–228.

21. Кокотов А.Н. Доверие и недоверие в российском праве / А.Н. Кокотов // Право и политика. – 2004. – № 7. – С. 21–24.

22. Скрипкина Т.П. Доверие как социально-психологическое явление : афтореф. дис. … д-ра / Т.П. Скрипкина. – Ростов н/Д., 1998. – 46 с.

23. Дугин Е.Я. Власть доверия и доверие власти / Е.Я. Дугин // Власть. – 2018. – Т. 26, № 8. – С. 60–66.

24. Арапов Н.А. Идея поддержания доверия субъектов права государством и ее связь с конституционным правом России / Н.А. Арапов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2014. – № 2(313). – С. 157–173.

25. Keyes R. The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life / R. Keyes. – N.Y. : St. Martin’s Press, 2004. – 325 p.

REFERENCES

1. Kondrashev A.A. Dismissal of the Governor by the President of the Russian Federation due to loss of confidence for corruption offenses and improper performance of his duties: problems of theory and practical implementation. *Lex russica*, 2020, no. 3, pp. 20-32. (In Russ.).

2. Kondrashev A.A. Constitutional legal responsibility in the Russian Federation: theory and practice. Moscow, Jurist Publ., 2006. 345 p. (In Russ.).

3. Volod'ko I.A. Improvement of certain measures of constitutional legal enforcement. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law,* 2015, no. 9, pp. 19 – 22. (In Russ.).

4. Tret'yak I.A Constitutional legal coercion in the Russian Federation. Cand. Diss. Omsk, 2015. 215 p. (In Russ.).

5. Rodionova G.S. Institute of dismissal from public office in Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2006, no. 7, pp. 28-29. (In Russ.).

6. Agapov A.S. Constitutional legal responsibility of the subjects of the Russian Federation: current state and gaps in legal regulation. *Justicia*, 2008, no. 2, pp. 69-77. (In Russ.).

7. Ishekov K.A. On constitutional, legal and political responsibility of state authorities of the subjects of the Russian Federation. *Vlast' = The Authority,* 2009, no. 12, pp. 85-88. (In Russ.).

8. Prokhorov V.N. Removal of the highest official of the subject of the Russian Federation in connection with the loss of the President's confidence as a measure of Federal intervention. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*, 2014, no. 3, part 1, pp.126-129. (In Russ.).

9. Prokhorov V.N. Dismissal in connection with the loss of confidence of the President as a measure of constitutional and legal responsibility of the highest official of the subject of the Russian Federation. *Problemy prava = Issues of law,* 2014, no. 3, pp. 62-65. (In Russ.).

10. Makhov A.R. Removal of the head of the subject of the Federation in connection with the loss of confidence of the President of Russia as a special measure of constitutional and legal responsibility. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya*, 2018, no. 12, pp. 363-369. (In Russ.).

11. Nikitina A.V., Ivanova T. E. Loss of trust as the basis of constitutional and legal responsibility of the highest official of the subject of the Russian Federation. *Nauchnaya diskussiya: voprosy yurisprudentsii,* 2016, no. 1, pp. 49-55. (In Russ.).

12. Prohorov V.N. Loss of confidence of the President of the Russian Federation as the basis for removal from office of the highest official of the subject of the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis. Moscow. 2016. 20 p. (In Russ.).

13. Narutto S.V. Removal of the highest official of the subject of the Russian Federation from office by the President of the Russian Federation. *Lex Russica*, 2013, no. 7, pp. 698-705. (In Russ.).

14. Gutorova A.N. On the inconsistency of certain procedures of the electoral process for the election of heads of subjects of the Russian Federation. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo = Belgorod State University scientific bulletin. Philosophy. Sociology. Law,* 2019, vol. 44, no. 3, pp. 460-466. (In Russ.).

15. Dzidzoev R.M. Vocation to the post of head of the subject of the Russian Federation: a new format, in: Avakyan S.A. (ed.). *Konstitutsionnoe pravo i politika*. Moscow, MSU Publ., 2012. Pp. 464-468. (In Russ.).

16. Mirzoev M.G. On the issue of constitutional and legal ways of influencing the Federal government on the replacement procedure and the procedure for early termination of the powers of the head of the subject of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government,* 2016, no. 1, pp. 33-38. (In Russ.).

17. Zhukov A.P. Institute of distrust to the highest official of the subject of the Russian Federation (under the new order of empowerment). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law,* 2007, no. 14, pp. 28-29. (In Russ.).

18. Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Generation of Prosperity. New York, The Free Press, 1995. 447 p.

19. Kokotov A.N. Trust. Distrust. Right. Moscow. Jurist Publ., 2004. 192 p. (In Russ.).

20. Aranovskiy K.V., Knyazev S.D. Review of the monograph by A.N. Kokotov. Trust. Distrust. Right. *Pravovedenie*, 2006, no. 1, pp. 222- 228. (In Russ.).

21. Kokotov A.N. Trust and distrust in Russian Law. *Pravo i politika = Law and politics*, 2004, no. 7, pp. 21-24. (In Russ.).

22. Skripkina T.P. Trust as a socio-psychological phenomenon. Doct. Diss. Thesis. Rostov on Don, 1998. 46 p. (In Russ.).

23. Dugin E.Ya. Power of trust and trust of power. *Vlast' = The Authority,* 2018, vol. 26, no. 8, pp. 60-66. (In Russ.).

24. Arapov N.A. The idea of maintaining the trust of subjects of law by the state and its connection with the constitutional law of Russia. *Pravovedenie,* 2014, no. 2, pp. 157-173. (In Russ.).

25. Keyes R. The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life. New York, St. Martin’s Press. 325 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT AUTHOR

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 141–155. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).141-155.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tretyak I.A. Retirement of a highest official of constituent entity of the Russian Federation due to loss of President's confidence: constitutional issues. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 141–155. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).141-155. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ
THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

УДК 347.2
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).156-172

CC BY 4.0

ЭНТРОПИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ЗАПАДНОЙ И РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

М.Н. Семякин[1], А.В. Губарева[1], С.П. Степкин[2]
[1] *Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия*
[2] *Российский государственный социальный университет, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
04 августа 2020 г.
Дата принятия в печать –
19 ноября 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Энтропия собственности, расщепленная собственность, право собственности, вещные права, вещный договор, доверительное управление имуществом, рецепция, траст, гражданское законодательство

Рассматриваются концептуальное содержание категории «энтропия собственности», ее генезис от «функциональной» собственности к собственности «абсолютной» в западной и российской доктрине, влияние на формирование современной конструкции права собственности и других вещных прав, их типизацию. Анализируются теоретические тенденции к выработке подходов к обеспечению защиты вещных прав; попытки рецепции в российском правопорядке англосаксонской модели «траста»; проблемы «воссоединения» «расщепленной» собственности в правопорядках европейских стран, а также России – в контексте современного реформирования института вещных прав.

ENTROPY OF PROPERTY IN WESTERN AND RUSSIAN LEGAL DOCTRINE AND PRACTICE

Mikhail N. Semyakin[1], Anna V. Gubareva[1], Stanislav P. Stepkin[2]
[1] *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*
[2] *Russian State Social University, Moscow, Russia*

Article info
Received –
2020 August 04
Accepted –
2020 November 19
Available online –
2021 April 15

Keywords
Entropy of property, split property, property right, proprietary rights, property contract, trust property management, reception, trust, civil law

The subject of the study is a phenomenon of an “entropy” of property, its interpretation, socio-economic conditionality, genesis of its development in European and Russian doctrine, reflection of a construct of “separated” property in the legislation. “Entropy” of property is a situation when both entities are owners, but in different areas of relations: the first person is the owner in relation to third parties, and the second-in relation to the first
The goal of this scientific research is to find out reasons of the existence of phenomenon of “entropy of property” in European and Russian legal doctrines, to identify common and specific features of this phenomenon.
Methodology. The authors use the general scientific method, including dialectics, comparative analysis, formal logic, historical method. A number of specific methods pertaining to the legal science were used as well: the formal dogmatic method was applied for analysis of ownership within the institute of property rights; the logical legal method was applied to study general tendencies of development of the institute of property rights; the legal comparative method was used to study European and Russian legislation on ownership and other property rights.
The main scientific results. The Western legal doctrine of “entropy of property” has quite a long history of development, unlike the Russian. Specific features of the Russian doctrine are result of its historical, political and cultural characteristics. The phenomenon of “entropy of property” has both positive and negative consequences, which requires pluralistic

ISSN 2658-4050 (Online)

approach to its assessment. “Reunification” of ownership rights on the land plot and other objects located on it, is a result of socio-economic and legal factors and deserves positive assessment. Property rights as elements of titular possession are not based only on law, but may be created by contract as well.
Conclusions. The European and Russian legal doctrines on the “entropy of property” have both common and specific features. The common features are: existence of “absolute” ownership, limited property rights, trends of reunification of “separated” property etc. The specific features are: absence of “trust” in the Russian legal system; excessive fragmentation of right of ownership as a large “bundle” of rights; absence of situations when one person may simultaneously hold statuses of owner and holder of a limited property right in the Russian legislation.

1. Введение

В западной литературе активно обсуждается проблема «дробления» собственности, что обычно именуется как «энтропия собственности», и отмечается, что данное явление в мировом масштабе будет возрастать [1–3]. «В отношении собственности, – замечает Ф. Парази, – энтропия вызывает однонаправленное смещение, которое приводит к увеличению дробления собственности. Законы энтропии также гласят, что только в чисто абстрактном и исключительном случае (и внутренне и внешне) обратимых преобразований общее чистое изменение в сторону энтропии будет равно нулю. В применении к … собственности это также означает, что лишь в мире нулевых операционных расходов не будет такой тенденции дробления» [4, с. 188].

Отмечается также, что энтропия создаёт однонаправленные трансакционные препятствия, которые объясняют некоторые явные аномалии в правовой защите. Формула теории эффективности собственности выражается в следующем положении: «…из-за большой трудности восстановления собственности в случае допущения её дробления правопорядки применяют правовые механизмы для борьбы с энтропией. Более того, они предоставляют меньшую вещную защиту (по Калабрези) нетипичным вещным конструкциям (*arrangements*)» [4, с. 189].

В связи с выше отмеченным представляется необходимым обратить внимание на следующее.

Во-первых, говорить о случаях, когда общее значение «чистого» изменения в сторону энтропии собственности будет равно нулю, и что лишь при нулевых операционных расходах не будет такой тенденции «дробления», можно лишь сугубо теоретически с очень высокой степенью абстракции, поскольку в реальной действительности сделок с нулевыми трансакционными издержками (расходами) нет (и быть не может), ибо это просто становится бессмысленным.

Во-вторых, энтропия собственности, как правило, обусловлена экономическими закономерностями, потребностями гражданского оборота в том, чтобы задействовать возможные различные способы (формы) целесообразного использования потребительной стоимости (полезности) соответствующего объекта собственности и, следовательно, данное явление, как таковое, не заслуживает исключительно негативной оценки, необходимости тотальной борьбы с ним, как это нередко отмечается в западной литературе. Иное дело, когда в результате «дробления» собственности нарушаются права и законные интересы (частные, публичные) третьих лиц, то в таких ситуациях, безусловно, соответствующая сделка может быть по иску заинтересованного лица признана судом недействительной и восстановлено прежнее положение, то есть существовавшее до правонарушения.

В-третьих, что касается тенденции, так называемого, «воссоединения собственности» – обратного сосредоточения всех вещных прав у одного лица (собственника), – то такая тенденция отнюдь не всегда превращается в реальную необходимость. Так, нескольким родственным лицам может принадлежать, например, квартира в жилом доме на праве общей долевой собственности, и такое юридическое состояние может продолжаться неопределённо долго без необходимости изменить его; закон не ограничивает это какими-либо временными рамками (пределами).

2. Проблема «дробления» (энтропии) собственности

В российской литературе проблема «дробления» (энтропии) собственности также достаточно актуальна в связи с современным реформированием гражданского законодательства и получила определённое отражение в научном дискурсе. Указанной проблеме, обозначенной как «разделённая» («расщеплённая») собственность, значительное внима-

ISSN 2542-1514 (Print)

ние в конце 40-х годов советского периода уделил академик А. В. Венедиктов, который интерпретировал её исходя из существовавшей в то время модели управления государственной собственностью. В частности, он отмечал: «При разделённой собственности раздел власти и интереса между несколькими индивидами и коллективами либо между коллективом и индивидом происходит не по «горизонтали», как это имеет место при общей долевой или совместной собственности, а по «вертикали», т. е. когда за каждым из носителей собственности признаётся не часть (определённая или неопределённая) одного и того же права собственности, а различные по своему характеру и объёму правомочия» [5, с. 65].

Значительно ранее, в конце 20-х годов указанного периода, применительно к взаимоотношениям государства и государственного предприятия названный автор писал: «Раздвоение собственности между верховным и подчинённым собственниками знаменовало собой признание за каждым из них особого вещного права, закрепляющего за его носителем то или иное участие в хозяйственных выгодах объекта разделённой собственности» [6, с. 123]. По мысли А. В. Венедиктова, при «двойственной» собственности оба субъекта являются собственниками, но в разных областях отношений: первое лицо является собственником в отношении третьих лиц, а второе – в отношении первого [6, с. 122].

Много лет спустя, в условиях установившейся в России рыночной системы хозяйствования идея «разделённой» собственности как сложно-структурного феномена в той или иной форме получила признание в высказываниях ряда авторов. Так, Ю. К. Толстой, говоря о правовом режиме имущества государственной корпорации, сделал вывод о том, что в данном случае используется модель «разделённой» собственности [7, с. 87].

В. К. Андреев, характеризуя отношения, складывающиеся в акционерном обществе, отметил: «По существу можно говорить о расщеплённой собственности в акционерных обществах, в которых их участники далеко не всегда имеют однонаправленный интерес, обладая различными долями имущества, акциями» [8].

Конструкция «расщеплённой» собственности в интерпретации М. И. Кулагина применительно к капиталу юридического лица выглядит так, что юридическое лицо превратилось из средства концентрации капитала отдельных физических лиц в средство минимизации рисков путём «разделения» «единого фонда собственности» на капиталы нескольких юридических лиц. Это связано с тем, что экономически целесообразно и необходимо использовать в качестве функционирования капитала не весь капитал, принадлежащий тому или иному владельцу, а только часть его [9, с. 224].

С позиции сложно-структурной конструкции собственности Е. Е. Богданова приходит к выводу о том, что в отношениях, складывающихся при перевозке груза (при его переадресовке), законодатель допускает ситуацию существования двух прав собственности на вещь: права собственности отчуждателя вещи и права собственности приобретателя. Причём, моментом возникновения «расщеплённого» права собственности будет являться момент сдачи товара перевозчику. В данной ситуации право отчуждателя будет «верховным», а право приобретателя «подчинённым, зависимым» [10, с. 96].

Аналогично, с позиции «разделённой» собственности Е. В. Богданов анализирует правовой режим денежных средств, находящихся на банковских счетах, открываемых юридическим лицам, гражданам, а также заёмные сделки между субъектами, совершаемые через банк, и обосновывает позицию о том, что в этих случаях в качестве собственников денежных средств на счёте в банке выступают как сам клиент банка (владелец счёта), являющийся «верховным» собственником, так и банк «подчинённым» [11, с. 81–83].

Вместе с тем по обсуждаемой проблеме в литературе высказаны и противоположные позиции. Так, с точки зрения Л. А. Новосёловой, Е. А. Суханова после зачисления денежных средств на расчётный счёт клиент утрачивает на них право собственности; право клиента из вещного трансформируется в обязательственное и «входит в состав его имущества как право требования имущественного характера, основанное на вытекающем из договора обязательстве банка» [12, с. 37]; «в договоре банковского счёта, как и в других банковских сделках, объектом обычно являются права требования, … относительно которых не может возникать никаких вещных прав» [13, с. 21–22].

3. Идея «расщеплённой» собственности

В связи с выше отмеченным дискурсом представляется необходимым обратить внимание на следующее.

Во-первых, авторы, отвергающие идею «расщеплённой» собственности в отношении денежных средств, находящихся на счёте клиента банка, и указывающие на то, что после зачисления денежных средств на расчётный счёт клиент утрачивает на них

ISSN 2658-4050 (Online)

право собственности – право клиента из вещного «трансформируется» в обязательственное и входит в состав имущества клиента как вытекающее из договора право требования к банку, не учитывают некоторые важные обстоятельства.

Прежде всего, из содержания соответствующего договора клиента с банком отнюдь не следует (в договоре это никак не обозначено), что клиент в результате данной сделки утрачивает право собственности на свои денежные средства, зачисленные на его банковский счёт, и что, соответственно, право клиента, таким образом, из «вещного» трансформируется в «обязательственное». Так, в соответствии с положением пункта 1 статьи 845 Гражданского кодекса РФ по договору банковского счёта банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счёт, открытый клиенту (владельцу счёта), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счёта и проведении других операций по счёту. Более того, в пункте 4 статьи 845 названного Кодекса содержится общее прямое указание о том, что права на денежные средства, находящиеся на счёте, считаются принадлежащими клиенту в пределах сумм остатка, а в пунктах 2 и 3 данной статьи предусмотрена гарантия права клиента беспрепятственно распоряжаться указанными денежными средствами, а также то, что банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие не предусмотренные законом или договором банковского счёта ограничения права клиента распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. Причём, здесь в качестве объекта распорядительных правомочий клиента выступает, как представляется, не обязательственное имущественное право требования клиента к банку, а деньги как объект вещного права – права собственности. В противном случае трудно было бы представить конструкцию ряда банковских договоров, в частности, договора займа (п. 1 ст. 807 ГК РФ) с осуществлением расчётов через банк, когда займодавец, не будучи собственником денежных средств на его банковском счёте, передаёт или обязуется передать их другой стороне – заёмщику в собственность на условиях возврата.

Во-вторых, в российском цивилистическом правопорядке традиционно существует монистический взгляд в отношении феномена собственности как «элементарной» юридической модели в сфере вещного права, носящей «абсолютный» характер, которая, обычно, противопоставляется обязательственным правам требования, именуемым как «относительные», вытекающие из соответствующих обязательств. Такой взгляд достаточно широко экстраполируется, в том числе и на правовой режим объектов обязательственных правоотношений, возникающих из договора банковского счёта, как и из других банковских сделок.

Между тем, многие явления правовой действительности носят сложно-структурный характер, что обусловливает необходимость использования комплексного (плюралистического) подхода для выявления их сущности. Это касается ряда возникающих из договоров правовых результатов (правоотношений), которые включают в себя различные элементы, строящиеся по модели как «абсолютного», так и «относительного» типа. В частности, это относится и к характеристике возникающей из договора банковского счёта и некоторых других банковских сделок совокупности прав, которая включает в свой состав, как элементы, носящие обязательственно-правовой характер (права требования), так и иного рода права – по поводу собственности соответствующих субъектов в отношении денежных средств, что в известном смысле можно рассматривать как феномен «расщеплённой» собственности.

В-третьих, в советский период к доктрине «расщеплённой» собственности было выражено скептическое отношение по соображениям иного характера. Так, в труде под названием «Советское и иностранное гражданское право» отмечалось: «Тенденция к «расщеплению» права собственности, которая даёт о себе знать в странах континентальной Западной Европы и Японии, расценивается буржуазными исследователями как триумф концепции расщеплённой собственности общего права над континентальной концепцией права собственности… Конструкция расщеплённой собственности, допускающая существование нескольких различных титулов собственности на одно и то же имущество, оказалась очень удобной в современных условиях для оформления и теоретического оправдания растущих ограничений права собственности, а также для процесса обособления функции производительного использования капитала от собственности на капитал, что характерно для развитого капиталистического хозяйства» [14, с. 203].

Такая характеристика конструкции «расщеплённой» собственности в целом представляется обоснованной, если, конечно, абстрагироваться от некоторой идеологической её коннотации.

В-четвёртых, противники использования конструкции «разделённой» собственности в качестве

ISSN 2542-1514 (Print)

аргумента ссылаются также на то, что такая конструкция не известна российскому правопорядку; она имплицитно связана с англо-саксонской правовой системой и органически не может быть встроена в качественно иную систему – систему российского права, относящейся к романо-германской правовой семье. Такая неудачная попытка имплиментации в отечественный правопорядок конструкции «разделённой» собственности у нас была в начале 90-х годов прошедшего столетия, когда был издан известный Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года «О доверительной собственности (трасте)», который начинался со слов: «Ввести в гражданское законодательство Российской Федерации институт доверительной собственности…»[1]. Однако в том виде, как модель «доверительной собственности» была представлена в выше названном Указе Президента РФ, она действительно выглядела чужеродным элементом, противоречащим основополагающим концептам теории «вещного права», цивилистическим ментальным представлениям, сложившимся в науке и практике на протяжении всей истории существования гражданского правоведения в России, и поэтому вполне обоснованно была отвергнута в научном сообществе и на практике.

На сегодняшний день официально в российском законодательстве нигде легально не употребляется конструкция «разделённой» («расщеплённой») собственности; традиционный взгляд здесь кратко может быть выражен формулой: «В отношении одного и того же объекта (вещи) не может быть двух и более самостоятельных (отдельных) собственников, каждый из которых обладал бы самостоятельными распорядительными правомочиями собственника».

Однако, как свидетельствует правовая действительность, законодатель в ряде случаев закрепляет такие модели правового режима одного и того же имущества, в отношении которого несколько субъектов (лиц) наделяются относительно самостоятельными правомочиями, в том числе распорядительного характера. Так, в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственного или муниципального унитарного предприятия, права собственника закреплены в статье 295 Гражданского кодекса РФ, а правомочия лица, у которого это имущество находится на праве хозяйственного ведения, по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом, регламентируются в статье 294 названного Кодекса.

Достаточно специфическая конструкция правового режима закреплена в законодательстве применительно к имуществу частного, автономного и бюджетного учреждений – их учредителю принадлежит право собственности на всё имущество в целом такого учреждения; однако, что касается доходов, полученных от уставной деятельности, а также от приобретённого за счёт этих доходов имущества, то всё это поступает в самостоятельное распоряжение каждого из названных учреждений (ст. 298 ГК РФ). Указанное правомочие – «самостоятельное распоряжение» – есть, по существу, ни что иное, как элемент права собственности, хотя законодатель прямо и не называет учреждение «собственником» в отношении выше названных доходов и приобретённого за счёт него имущества.

В залоговых правоотношениях, возникающих на основании соответствующего договора, различные распорядительные правомочия по поводу предмета залога распределяются в соответствии с предписаниями закона, а также соглашением сторон. Так, залогодатель, если предмет залога остаётся у него, вправе, по общему правилу, пользоваться предметом залога, в том числе извлекать из него плоды и доходы, передавать, причём без согласия залогодержателя, (распорядительное действие) заложенное имущество другим лицам во временное владение и пользование. Кроме того, следует иметь ввиду, что вещное право (право собственности) в целом в отношении предмета залога сохраняется за залогодателем.

В свою очередь, залогодержатель, когда заложенное имущество находится у него, вправе пользоваться и распоряжаться предметом залога в соответствии с правилами статьи 346 Гражданского кодекса РФ, обращать взыскание на заложенное имущество, истребовать его из чужого незаконного владения, в том числе из владения залогодателя и т. д.

Таким образом, в выше приведённых ситуациях нормы законодательства регламентируют «разделение» распорядительных правомочий, носящих отдельный, относительно самостоятельный характер, между соответствующими субъектами в отношении одного и того же объекта правоотношения, признавая, по сути, конструкцию «разделённой» собственности в российском законодательстве.

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 6.

ISSN 2658-4050 (Online)

В отечественном научном сообществе феномен «разделённой» («расщеплённой») собственности обычно идентифицируется с проблематикой вещных прав, что, однако, не меняет существа дела. В связи с этим для адекватного понимания проблемы энтропии собственности важное значение имеет, хотя бы краткое, представление о генезисе понятия собственности: от «функционального» к «пространственной» модели и затем к «абсолютной» собственности.

4. Генезис понятия собственности

В процессе экономического и социального развития обществ сформировалось три вида представлений о собственности и её «энтропии» – «функциональная» собственность, «пространственная» модель собственности и «абсолютная» форма собственности.

Исторически первоначальным на ранних этапах развития обществ возникло представление о «функциональной» собственности как обычном праве людей использовать земельные угодья в зависимости от их функциональной способности удовлетворять те или иные потребности – для скотоводства, охоты, рыболовства и т. д.

Таким образом, здесь понятие «собственность» выводилось из ограниченного, «функционального» пользования земельным участком несколькими лицами, что порождало понимание, говоря современным языком, неких «ограниченных вещных» прав, связанных с тем или иным видом землепользования. В отношении одного и того же земельного участка могло существовать несколько ограниченных вещных прав разных лиц (скотовода, охотника и т. д.). Подобное «функциональное» «дробление» собственности (энтропия собственности), когда производство, как таковое, ещё отсутствовало, было целесообразным, поскольку способствовало повышению эффективности использования одного и того же земельного участка для удовлетворения различных потребностей нескольких лиц.

Однако в дальнейшем в связи с переходом к аграрному способу ведения хозяйства, «функциональная» собственность в силу различных обстоятельств стала утрачивать свою прежнюю эффективность, что обусловливало появление нового представления – о «пространственной» собственности, когда внешние границы (пределы) собственности стали обозначаться с использованием тех или иных знаков, рубежей и т. д., некоторые элементы из которых применяются и в современной практике.

В отличие от «функциональной» собственности модель «пространственной» собственности, обычно, сосредоточивает у одного лица – собственника – все правомочия собственника на соответствующий объект. «Такая единая собственность, – отмечает Ф. Парази, – может лучше обслуживать потребности меняющейся экономики. Деление собственности по функциональному критерию хотя и допускает оптимизацию собственности по отношению ко всем возможным видам её использования, однако не обеспечивает достаточной гибкости для учёта структурных преобразований с течением времени» [4, с. 191].

«Пространственная» собственность, в сущности, являлась прототипом «абсолютной» собственности как абсолютного вещного права, предоставляющего собственнику всю полноту «власти» в отношении объекта его собственности, в том числе передавать «полную» собственность, право на застройку земельного участка другим лицам по договору либо на основе завещательного распоряжения.

Однако исторический процесс «перехода» от «функциональной» собственности к правовой модели «абсолютной» собственности не был простым и однозначным. С появлением новых экономических условий, новой системы хозяйствования «функциональная» собственность уже более не могла быть релевантной в изменяющемся правопорядке.

В определённой мере формированию модели «абсолютной» собственности содействовали философские идеи о праве, высказанные известными представителями классической немецкой философии. Так, Г. В. Ф. Гегель связывал «стандартизацию» вещных прав с развитием, трудной борьбой за освобождение собственности от всепроникающих феодальных обременений и высказал идею о том, что свобода личности напрямую зависит от свободы собственности [15, с. 78]. Согласно кантовскому определению универсальные нормы должны быть негативными по содержанию, то есть они «не должны предписывать лицам делать что-либо» и «коррелят вещного права не может требовать активного действия» [16, с. 14].

Идеи об «абсолютной» собственности существенно противоречили представлениям о «функциональной» собственности как «пучку» прав, где допускалось смешение абсолютных и относительных прав субъектов не только в частноправовой, но и публичной сферах. Вместе с тем следует отметить, что новая модель – «абсолютной» («единой») собственности – не «отбросила» полностью существующую ранее «функциональную» собственность; она должна была «успешно соединить понятие функционального единства с возрождённым представле-

ISSN 2542-1514 (Print)

нием об «абсолютной» собственности, новая правовая концепция должна была предложить основные правила для содействия функциональному, физическому и правовому единству собственности» [4, с. 196]. Именно такой подход воплощён в положениях современных кодификаций вещного права в европейских станах, а также в России.

Современная модель указанного правового «единства собственности» в своей основе опирается на известную римскую конструкцию права собственности как абсолютную категорию, когда собственнику принадлежит полная власть в отношении объекта собственности и создание юридических ограничений собственности возможно было только при условии, если доказана постоянная потребность в таком урегулировании (например, невозможность прохода на свой земельный участок иначе, как через соседний). Действующие в настоящее время Гражданские кодексы ряда европейских стран ограничивают допустимую возможность «функционального дробления» собственности, предоставляя вещно-правовую защиту, как правило, только определённым социально значимым вещным правам, что известно, как принцип numerus clausus – фундаментальный принцип единства, выражающий «прочность» современного вещного права [17, с. 69–70]. Цель этого принципа – предотвратить возможность создания частными лицами вещных прав, не санкционированных правовой системой.

Однако реализация принципа numerus clausus на практике и в теории порождает противоречие между ним и другим принципом – свободы договора, когда стороны вправе заключать не только предусмотренные законом виды договора, но и, так называемые, нетипичные договоры (официально непризнанные), устанавливающие «нестандартные» вещные права и обязанности.

Современные европейские гражданские кодификации, а также российская цивилистическая доктрина и практика, придерживаются, главным образом, позиции, которая, признавая принцип свободы договора, вместе с тем, применительно к отношениям, связанным с недвижимостью, ограничивает возможность сторон устанавливать «нетипичные» (не предусмотренные законом) вещные права и обязанности и обеспечивают защиту только официально признанных вещных прав и законных интересов субъектов, то есть не допускают юридической возможности «отклонения» частных лиц от стандартных вещно-правовых моделей.

Однако это общее направление вызывает возражения у некоторых западных исследователей. Так, B. Rudden, критикуя принцип numerus clausus, выступает против сведения типов признаваемых правом вещных интересов к небольшому числу стандартизированных форм [18]. A. Gambaro приводит обоснование, когда сторонам разрешается заключать договоры, порождающие нетипичные вещные права, однако стороны не могут пользоваться какими-либо преимуществами, вытекающими из таких соглашений [19, с. 67].

Отмеченная выше дихотомия вещного и договорного права не осталась не замеченной и другим зарубежными авторами. Так, Merrill Th. W., Smith H.E. по этому поводу замечают, что, хотя личные права, возникающие из контрактов, можно легко приспособить к требованиям сторон (customize), вещные права ограничены закрытым списком стандартизированных форм [17, с. 1, 69].

Достаточно жёсткую позицию в связи с этим занимает также выше упомянутый автор B Rudden: «…все системы ограничивают или, по крайней мере, устанавливают пределы созданию вещных прав: «прихоти» возможны в договоре, а не в вещном праве» [18, с. 243].

В сущности, подобные позиции поддерживаются в своём большинстве и российскими правоведами. Вместе с тем отдельными исследователями высказаны и противоположные идеи. Так, по мысли М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, вещным правом является любое титульное владение, стороны договора могут создавать новые вещные права, не известные закону [20, с. 501 и след.].

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О государственной регистрации недвижимости» указанная идея, как представляется, не получила чёткого разрешения. Согласно пункту 6 статьи 1 названного Закона в случаях, указанных федеральным законом, регистрации подлежат возникающие, в том числе на основе **договора** либо акта органа государственной власти, местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности, сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наём жилого помещения[2]. Здесь, к сожалению, не проводится дифференциация обременяю-

[2] Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. 02.08.2019) «О государственной регистрации недвижимости» (п. 6 ст. 1) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

щих недвижимость прав, часть из которых являются вещными, а другие – носят обязательственно-правовой характер.

Примечательно, конструкция «вещного договора» (Einigung) известна и немецкому правопорядку, где одной из форм реализации принципа публичности вещного права выступает согласно статье 929 BGB «вещный договор» при отчуждении движимых вещей. Такая вещно-правовая конструкция договора в немецком правопорядке основана на принципе «абстракции» или принципе «разделения» вещной и обязательственно-правовой сделки; в частности, когда лицо при отчуждении движимой вещи приобретает на неё право собственности, которое не зависит от действительности сделки, лежащей в основе «вещного договора».

Принцип numerus clausus, когда правовые системы отдают предпочтение при осуществлении защиты «стандартизированным» вещным правам либо ограничивают юридическую возможность создания в договорном порядке частным лицам вещных прав, в той или иной форме получил воплощение в ряде современных европейских гражданских кодексов. Например, в статьях 544–546 Французского гражданского кодекса (ФГК) сформулировано определение собственности как права пользоваться и распоряжаться вещами самым абсолютным образом, если только его использование не воспрещается законами или регламентами; недопустимость принуждения к отчуждению своей собственности, если только этого не требуется в силу общественной пользы и при условии справедливого и заблаговременного возмещения [21, с. 252–255]. Статья 526 названного Кодекса предусматривает такие признанные ограниченные вещные права, как узуфрукт, сервитуты и земельные повинности. В частности, узуфрукт как ограниченное вещное право предполагает выделение двух правомочий из права собственности: разрешает правообладателю использование и извлечение доходов от любого имущества, принадлежащего другому лицу, с возложением обязанности по его содержанию [21, с. 248].

В Германии регулированию вещных прав посвящена книга третья Германского гражданского уложения (BGB), где в основном осуществляется регламентация вещных прав на земельные участки. В связи с этим обращают на себя внимание достаточно специфические юридические конструкции вещных прав на земельные участки при объединении (воссоединении) элементов «раздробленной» собственности. Так, в соответствии с § 889 BGB право на единый земельный участок (например, сервитут или право застройки) не прекращается вследствие его приобретения собственником земельного участка или вследствие приобретения обладателем этого права собственности на данный земельный участок – то есть при совпадении в одном лице собственника земельного участка и обладателя ограниченного вещного права на этот же объект недвижимости.

Примерно, аналогичный подход закреплён в статье 735 Гражданского кодекса Швейцарии (ШГК), согласно которой если субъект ограниченного вещного права становится собственником обременённого им земельного участка, он вправе прекратить («погасить») данное право; но, если этого не последует, вещное право сохраняется (его субъектом становится новый собственник земельного участка) [22, с. 23–24].

При этом в выше приведённых ситуациях защитой обеспечиваются, прежде всего, интересы лиц, в пользу которых было установлено обременяющее вещное право (в частности, право застройки), когда, например, собственник земельного участка и обладатель права застройки этого участка становятся одним лицом. Вместе с тем при определённых условиях защите подлежат и интересы собственника земельного участка, который в качестве субъекта ограниченного вещного права на свою вещь, может, например, в порядке очерёдности участвовать в публичных торгах при принудительном отчуждении его собственного земельного участка [23, с. 25; 22, с. 24].

Примечательно, в российском правопорядке законодатель указанные вещно-правовые особенности, к сожалению, никак не регламентирует. В связи с этим можно предположить, что отечественный законодатель при этом, очевидно, исходит из известного римского принципа consolidation, согласно которому никто не может иметь ограниченное вещное право на собственную вещь (nulli res sua servit), поскольку собственник, в сущности, в таком праве не нуждается.

В российском правопорядке центральный и основополагающий элемент в системе вещного права – право собственности – сформулировано как абсолютное вещное право, включающее в своё содержание известную «триаду» правомочий собственника (право владения, пользования и распоряжения) (ст. 209 ГК РФ). Обычно в цивилистическом научном сообществе принято считать, что указанная совокупность правомочий предоставляет собственнику всю полноту «власти» в отношении объекта собственности.

ISSN 2542-1514 (Print)

Обычно у собственника сосредоточиваются все три выше названных правомочия. Однако в ряде случаев может происходить «дробление» собственности, когда отдельные правомочия передаются другому лицу – не собственнику, законному владельцу имущества. Например, собственник может передать арендатору правомочия по владению и пользованию объектом недвижимости. Более того, у арендатора могут оказаться также и отдельные элементы правомочия по распоряжению имуществом – сдать его в субаренду. Собственник в отдельных случаях может передать все три правомочия законному владельцу, например, доверительному управляющему.

Вместе с тем в отечественной юридической литературе отдельными авторами предпринимались попытки заявить о том, что в реальной правовой действительности указанные «стандартные» правомочия не отражают в полной мере все юридические возможности собственника. Так, по мыли, высказанной ещё в конце 40-х годов прошлого столетия академиком А. В. Венедиктовым, «право собственности отнюдь не слагается из трёх отдельных правомочий: владения, пользования и распоряжения» [5, с. 15]. Позднее, в советский период, некоторыми представителям науки земельного права было высказано предложение дополнить известную «триаду» правомочий собственника четвёртым элементом – правомочием «по управлению землями» [24, с. 139; 25, с. 216].

В этой связи обращает на себя внимание то обстоятельство, что и в дореволюционном российском правопорядке была предпринята попытка уйти в законодательстве при определении права собственности от понимания его как некой формально-определённой совокупности правомочий собственника. Так, в статье 755 проекта Гражданского уложения 1913 года о праве собственности говорилось как о «праве полного и исключительного господства лица над имуществом, насколько это право не ограничено законом и правами других лиц».

Примечательно, в англо-американской правовой системе выработана такая модель права собственности, которая нередко называется, как «связка прав», «пучок прав» собственника, охватывающая, применительно к движимому имуществу, от 10 до 12 элементов (правомочий). Так, A. M. Honore в рамках права собственности выделял совокупность правомочий собственника, насчитывающую до 12 элементов, причём последние в разных сочетаниях могут находиться у различных лиц [26, с. 107–108].

Таким образом, в западных правопорядках содержание права собственности не сводится к какой-либо строгой, формально-определённой юридической модели, охватывающей заранее установленный «перечень» правомочий собственника.

В российском правопорядке, о чём выше уже упоминалось, в первой половине 90-х годов прошлого столетия была предпринята неудачная попытка внедрения в гражданское законодательство конструкции траста – «разделённой собственности» – на основе Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 года «О доверительной собственности (трасте)»[3]. Как следует из самого названия данного Указа, он был сориентирован на то, чтобы придать конструкции траста («доверительной собственности») вещно-правовой характер, что обусловливало и место соответствующих норм в системе вещного права.

Согласно Принципам европейского трастового права траст представляет собой отношение, в котором одно лицо (управляющий), выступая в качестве собственника имущества, отделённого от иного его имущества, управляет им в пользу другого лица – выгодоприобретателя или для достижения определённой цели [27].

Таким образом, в трастовом правоотношении управляющий (trustee) является номинальным собственником и действует, по существу, в качестве агента выгодоприобретателя – бенефициара (beneficiary), который «по праву справедливости» считается «материальным» или бенефициарным собственником.

Аналогично, собственником считается и учредитель траста (setulor, trustor), если он не совпадает с выгодоприобретателем [22, с. 130]. Следовательно, в трастовом правоотношении учредитель траста, управляющий и выгодоприобретатель (бенефициар) выступают в качестве «собственника», обладая, однако, разными правомочиями: управляющий осуществляет управление имуществом, в том числе вправе отчуждать его; учредитель траста – вправе изменить либо отменить траст; выгодоприобретатель (бенефициар) как пользователь, по сути, наделяется правом на получение дохода (выгоды) от переданного в трастовое управление имущества. В этом смысле, поскольку здесь в качестве «собствен-

[3] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 6.

ISSN 2658-4050 (Online)

ников» переданного в траст имущества выступают несколько лиц, траст нередко называют «расщеплённой», («разделённой») собственностью.

Однако в российском правопорядке конструкция траста («доверительной собственности») в том виде, как она была представлена в выше названном Указе Президента РФ, не получила воплощения в отечественном правопорядке. В условиях известного дуализма, присущего англо-американской системе права, конструкция «доверительной собственности» вполне сообразуется с моделью «расщеплённой» собственности, которая достаточно широко применяется в данной системе права, однако ранее предложенная в России конструкция «доверительной собственности» («траста») «не вписывалась» должным образом в систему российского правопорядка.

Вместе с тем следует заметить, что в нормах Гражданского кодекса РФ получила закрепление не конструкция «доверительной собственности», а модель «доверительного управления» имуществом, носящая обязательственно-правовой (а не вещно-правовой) характер. Так, например, в соответствии с положением абзаца 1 пункта 1 статьи 1012 Гражданского кодекса РФ по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передаёт другой стороне (доверительному управляющему) на определённый срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Причём, согласно положениям статьи 1020 названного Кодекса доверительный управляющий осуществляет в установленных законом и договором пределах правомочия собственника в отношении переданного ему в управление имущества, не становясь при этом его собственником.

Аналогично, владелец счёта по договору номинального счёта совершает операции с денежными средствами, права на которые принадлежат другому лицу – бенефициару (ст. 860^{1} ГК РФ). Также некоторые распорядительные действия денежными средствами, находящимися на счёте эксроу, осуществляет банк (эксроу-агент), однако право собственности на эти средства принадлежат депоненту до даты возникновения оснований для передачи их бенефициару.

Аналогичное можно сказать и в отношении публичного депозитного счёта, когда на основании поручения (распоряжения) владельца счёта – нотариуса, службы судебных приставов, суда – могут совершаться операции по перечислению или выдаче депонированных денежных средств бенефициару (ст. 860^{12} ГК РФ).

Таким образом, в отличие от конструкции траста – «расщеплённой» собственности – в рамках российского института доверительного управления имуществом осуществляются соответствующие распорядительные действия имуществом, но в чужом интересе, и при этом доверительный управляющий не становится его собственником. Следовательно, здесь речь идёт об осуществлении определённых правомочий собственника на основе заключённого договора, порождающего соответствующее обязательственное правоотношение, что лишь достаточно условно можно именовать «расщеплённой» собственностью.

В настоящее время одной из ключевых проблем в реформировании российского вещного права является обеспечение стабильного и надёжного режима владения и пользования чужим имуществом, основанного на полноценной системе норм, регламентирующих ограниченные вещные права. С этой целью в разделе II Гражданского кодекса РФ предполагается формирование, помимо таких ключевых подразделов в системе вещного права, как «Общие положения о вещных правах» и «Право собственности», также специфических структурных элементов – «Владение» и «Ограниченные вещные права».

В подразделе «владение» предполагаются нормы, охватывающие как титульное (имеющее под собой определённый титул – юридическое основание), так и фактическое (не имеющего под собой определённого правового основания) владение. Владение как таковое (факт владения, а не право владения) означает фактическое господство лица над вещью и не подлежит государственной регистрации (применительно к объектам недвижимости) в ЕГРП. Фактическое владение охраняется до того момента, пока сохраняется свободный доступ к вещи. Однако в дальнейшем, если такое владение нарушено, лицо не считается утратившим владение, когда оно обратилось за защитой своего владения. Причём, основная особенность здесь заключается в том, что истец (фактический владелец) не должен доказывать наличие у него права собственности или иного вещного права на спорную вещь, как это имеет место при предъявлении виндикационного иска; указанное лицо должно доказать лишь то, что оно владело соответствующей вещью в течение года до нарушения, послужившего в качестве основания для предъявления требования о защите владения. Если

ISSN 2542-1514 (Print)

же фактический владелец является добросовестным, а также в иных случаях, когда владение основано на законе (законный владелец), такое лицо вправе требовать защиты своего владения независимо от времени владения вещью (ст. 217 ГК РФ в редакции законопроекта)[4].

В рамках указанной выше модели фактического владения лицо, не являющееся собственником вещи, осуществляет фактическое владение и пользование ею в своём интересе. Вместе с тем имеется собственник данной вещи, не осуществляющий фактическое владение, который в результате своих действий (бездействия) создал возможность свободного завладения этой вещью другим лицом (фактическим владельцем). Однако это обстоятельство в данном случае не создаёт возможность для возникновения юридической конструкции «разделённой» («расщеплённой») собственности, ибо, строго говоря, собственник здесь один – лицо, которому принадлежит право собственности (юридический титул) в отношении данной вещи.

Отсутствие здесь «разделённой» («расщеплённой») собственности подтверждается и тем, что лицо, к которому предъявлено требование о защите владения (ответчик), не может ссылаться в качестве возражения на то, что ему принадлежит право собственности либо иное вещное право на спорную вещь. Однако такое лицо вправе заявить встречное требование о защите вещного права на данную вещь при условии, что она будет передана на хранение лицу, определённому судом (секвестр).

В качестве оснований приобретения фактического владения (ст. 212 ГК РФ в редакции законопроекта) могут выступать различные обстоятельства, в том числе вручение вещи приобретателю. Не исключается, однако, возможность приобретения фактического владения также и посредством односторонних действий приобретателя, если предшествующее лицо, передавшее владение, создало условия для свободного доступа приобретателя к объекту владения. В случаях, установленных законом, доступ приобретателя к объекту владения может быть обеспечен на основе акта суда или уполномоченного государственного органа. При осуществлении фактического владения действует презумпция: оно считается законным до тех пор, пока судом не установлено иное.

В российской правовой системе конструкцию фактического владения нельзя рассматривать как некую модель «разделённой» («расщеплённой») собственности, как это может интерпретироваться в рамках соответствующей доктрины, известной в ряде западно-европейских правопорядков, поскольку фактический владелец использует вещь в своём интересе, однако он не вправе распоряжаться ею: продать, подарить, сдать в аренду либо иным образом распорядиться объектом фактического владения.

Однако в современном реформируемом институте вещного права появляются некоторые юридические конструкции, которые достаточно близко похожи на используемую в западно-европейских правопорядках модель «разделённой» («расщеплённой» собственности. Одна из таких юридических конструкций – это право собственности нескольких лиц в отношении одного объекта недвижимости – конструкция общей собственности, – когда имущество находится в собственности двух или нескольких лиц (п. 1 ст. 271 в редакции законопроекта). Владение, пользование и распоряжение таким имуществом, которое может носить долевой либо совместный правовой режим, осуществляется по взаимному согласию всех сособственников.

В контексте реформирования рассматриваемых законоположений предусматривается, что продукция, плоды и доходы, полученные от использования имущества, находящегося в общей собственности, поступает в состав общего имущества на тех же условиях, на которых общее имущество принадлежит собственникам, если иное не предусмотрено соглашением между ними. В случаях, когда владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, носит раздельный характер, плоды, продукция и доходы, полученные от использования соответствующей части общего имущества, поступают в собственность того из сособственников, который владеет ею, если иное не установлено законом или соглашением сособственников.

Участники долевой собственности, объектом которой выступает недвижимость, могут зарегистрировать в ЕГРП соглашение о порядке владения и пользования общим недвижимым имуществом; при этом условия такого соглашения будут являться обязательными и для последующих приобретателей долей в праве общей собственности. Участник долевой собственности имеет право требовать от других участников предоставить в его владение и пользование часть общего недвижимого имущества, сораз-

[4] См.: проект Федерального закона № 47538-6/% «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», подготовленный для принятия во втором чтении // «КонсультантПлюс».

ISSN 2658-4050 (Online)

мерную его доле в праве, а при невозможности этого – соответствующей компенсации от других сособственников, владеющих и пользующихся частью недвижимого имущества, приходящейся на его долю, если иное не предусмотрено законом.

Близкой по форме к западной модели «разделённой» («расщеплённой») собственности является используемая в российском правопорядке юридическая конструкция, отражающая ситуацию, когда собственность на земельный участок и находящиеся на нём здания, сооружения «разделена» между разными лицами, что на практике порождает немало споров.

В связи с этим следует заметить, что в законопроекте вполне обоснованно последовательно проводится принцип, направленный на преодоление «расщепления» собственности в отношении земельного участка и находящихся на нём иных объектов недвижимости, с целью обеспечения формирования единого объекта недвижимости. В частности, в соответствии с положением пункта 4 статьи 287 Гражданского кодекса (в редакции законопроекта) если собственник земельного участка и собственник расположенных на нём зданий и сооружений совпадают в одном лице, то дальнейшее отчуждение такого земельного участка не допускается без одновременного отчуждения соответствующих зданий и сооружений под страхом недействительности совершаемой сделки.

В случаях, когда отчуждаемое здание (сооружение) находится на неделимом земельном участке, на котором расположены иные объекты недвижимости, такое отчуждение невозможно без одновременного отчуждения соответствующей доли в праве собственности на этот земельный участок, если иное не предусмотрено законом. Эта же цель преследуется также и в случае, когда право собственности на земельный участок и находящиеся на нём здания и сооружения принадлежит разным лицам: одному из таких собственников предоставлено право преимущественной покупки соответственно при отчуждении здания, сооружения или земельного участка.

Ранее тенденция на «воссоединение» собственности в российском гражданском законодательстве была реализована в юридической модели «Единый недвижимый комплекс», закреплённой в положении абзаца 1 статьи 133^1 Гражданского кодекса РФ. Названная юридическая модель представляет собой правовую форму выражения такого феномена объекта гражданских прав, как единый недвижимый комплекс, представляющий собой совокупность объединённых единым назначением объектов недвижимости и иных вещей, неразрывно связанных между собой фактически или технологически, либо расположенных на одном земельном участке, при условии, что в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на всю совокупность таких объектов в целом как одну недвижимую вещь.

Указанная тенденция в российском законодательстве на «воссоединение» собственности применительно к объектам недвижимости является, безусловно, положительным явлением, поскольку ситуации, связанные с «расщеплённой» собственностью, порождают в правоприменительной практике немало достаточно сложных вопросов.

Так, в одном деле, связанном с причинением вреда, повлекшем наступление смерти подростка при падении на него футбольных ворот на стадионе, возник вопрос о владельце указанного и иного имущества – кому принадлежит соответствующее право на это имущество и, следовательно, кто должен был обеспечивать его безопасность, надлежащее состояние и т. д. Было установлено, что на момент причинения вреда стадион как комплексное сооружение, включающее в себя как соответствующие объекты недвижимости, так и движимое имущество, формально-юридически находился на праве хозяйственного ведения у Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия – ЕМУП «СК «Уралмаш». Однако фактически указанное имущество было передано по акту в оперативное управление ГОУ СПО СО «Училище олимпийского резерва № 1 (колледж) и находилось у последнего в фактическом владении, поскольку право оперативного управления выше названного государственного образовательного учреждения на данный момент времени (причинение вреда) не было зарегистрировано в установленном порядке в Едином государственном реестре прав (ЕГРП) на недвижимое имущество.

В связи с этим возникают вопросы как уголовно-правового, так и гражданско-правового характера, в частности, – кто должен возмещать причинённый материальный ущерб родителям погибшего подростка? На первый взгляд, с сугубо формально-догматических позиций ответственность должна возлагаться на обладателя права хозяйственного ведения – ЕМУП «СК «Уралмаш», – который в силу указанного правового титула и должен был следить, поддерживать в надлежащем состоянии принадлежащее ему имущество и обеспечивать его безопасность. Однако такой подход представляется доста-

ISSN 2542-1514 (Print)

точно упрощённым и не учитывающим некоторые юридически важные обстоятельства, в частности то, что формальный обладатель права хозяйственного ведения в реальной действительности к данному моменту уже не имел фактической возможности совершать какие-либо действия в отношении указанного имущества, которое по приёмо-сдаточному акту было передано и находилось на балансе у другого субъекта – Училище олимпийского резерва № 1 (колледж). Заслуживают юридического внимания также и то, как долго «Училище» фактически владело переданным ему имуществом без оформления в отношении него права оперативного управления; по чьей вине произошла задержка регистрации указанного права и т. д. В данном комплексе обстоятельств следует иметь ввиду и то, что несмотря на то, что формально право оперативного управления зарегистрировано не было, однако оно уже находилось близко к последней стадии (регистрации) в комплексном юридико-фактическом составе, обусловливающем возникновение этого права.

Вместе с тем следует заметить, что по обсуждаемой проблематике в судебной практике, к сожалению, отсутствует единая позиция. Интерес в этом отношении представляет рассмотрение следующего спора. Президиум Верховного Суда Республики Башкортостан в Постановлении от 22 марта 2017 года по делу № 44г-111/2017 пришёл к выводу об обоснованности решения суда первой и апелляционной инстанций, возложивших ответственность за причинение вреда автомобилю гражданина в результате схода снега и наледи с крыши здания, которое находилось на бюджетном учёте ответчика (ФГКУ «Приволжско-Уральское ТУИО), право оперативного управления в отношении которого не было зарегистрировано в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Президиум Верховного Суда Республики Башкортостан указал, что довод кассационной жалобы об отсутствии оснований для возложения на заявителя гражданско-правовой ответственности в силу того, что недвижимое имущество не зарегистрировано за ним в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, не является основанием для отмены оспариваемых судебных актов, поскольку здание было передано во владение ответчика по передаточному акту, на протяжении длительного периода ответчиком не осуществлялось оформление государственной регистрации права собственности и права оперативного управления. Поскольку по результатам рассмотрения дела судами установлено, что именно ФГКУ «Приволжско-Уральское ТУИО» Минобороны России является лицом, в результате действий (бездействия) которого возник ущерб, отсутствие зарегистрированного права собственности на объект недвижимого имущества не может лишить истца предусмотренного частью 1 статьи 15 ГК Российской Федерации права требовать полного возмещения причинённых ему убытков.

Однако приведённая правовая позиция является, скорее, исключением из общего правила о том, что собственник (субъекты права хозяйственного ведения, права оперативного управления) либо иной законный владелец несёт бремя содержания расходов по поддержанию соответствующего имущества в надлежащем состоянии, а также риски, связанные с этим имуществом, в том числе причинения вреда и т. д. Такая правовая позиция отражена в нормах ряда статей гражданского кодекса РФ (ст.ст. 210, 211, 294, 296, абз. 2 п. 1 ст. 1079 ГК РФ).

Думается, что при решении проблемы возмещения вреда, причинённого имуществом, правовой титул которого строится по модели «расщеплённой» собственности, во внимание должно приниматься не только то, кому формально-юридически принадлежит право собственности, иное вещное право в отношении этого имущества, но также, кто фактически им владел, на каком основании, какова продолжительность такого владения, были ли своевременно приняты надлежащие меры по оформлению соответствующего правового титула, имеется ли причинная связь между фактическим владением и причинённым вредом и иные связанные с этим обстоятельства.

В контексте проблематики «разделённой» собственности находится также разрешение спорных ситуаций, возникающих между собственником земельного участка и обладателем сервитута в отношении этого же объекта недвижимости. Так, общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с иском к птицефабрике об установлении частного сервитута на земельный участок в целях обеспечения прохода и проезда к зданию, принадлежащему ему (обществу) на праве собственности и расположенному на одной территории с птицефабрикой.

Удовлетворяя исковые требования, суды первой и апелляционной инстанций установили границы сервитута, не определив при этом ограничительные условия пользования, на которых настаивала птицефабрика, – обеспечение соблюдения сервитуарием санитарно-контрольных требований, –

ISSN 2658-4050 (Online)

поскольку при возникновении нарушений собственник не лишён права в дальнейшем подать иск об устранении всяких нарушений его права в соответствии со статьёй 304 Гражданского кодекса РФ.

Суд кассационной инстанции отменил принятые судебные акты и направил дело на новое рассмотрение, сославшись на норму, предусмотренную пунктом 1 статьи 274 Гражданского кодекса РФ, из которой, в том числе, следует, что сервитут должен быть **наименее обременительным для ответчика** (выделено авторами), поэтому при определении содержания этого права и условий его осуществления суд обязан исходить **из разумного баланса интересов сторон спора** с тем, чтобы это ограниченное вещное право, обеспечивая только необходимые нужды истца, **не создавало существенных неудобств** для собственника, обслуживающего земельный участок [28, с. 7–8].

Таким образом, при разрешении спора об установлении сервитута суд должен, прежде всего, исходить из необходимости обеспечения баланса интересов сторон с тем, чтобы в дальнейшем создать надлежащие правовые условия для возможности наиболее эффективного использования сторонами своего имущества.

5. Выводы

В порядке резюме по проведённому исследованию можно сделать следующие краткие выводы.

1. Западная доктрина «энтропии собственности» имеет достаточно длительную историю своего развития, охватывая 3 основных модели – от представления о «функциональной собственности» к «пространственной собственности» и затем к «абсолютной» форме собственности; последняя по своей структуре (составу) получила неоднозначное отражение в правопорядках различных правовых систем в силу их разного исторического, национально-культурного и иного развития.

2. Явление «энтропии собственности» обусловлено экономическими закономерностями, потребностями уменьшения трансакционных издержек, повышения эффективности использования потребительной стоимости (полезности) объекта собственности и поэтому в целом не заслуживает негативной правовой оценки, за исключением случаев, когда в результате этого нарушаются права и законные интересы субъектов.

3. При осуществлении защиты прав и законных интересов участников правоотношений, связанных с «энтропией собственности», должны быть использованы, прежде всего установленные законодательством «стандартные» способы (меры) защиты потерпевшей стороны, что, однако, не исключает в соответствующих случая применения и иных правовых средств («нестандартных») защиты добросовестной стороны, при условии, что они не противоречат основам правопорядка, принципам морали и нравственности в обществе, соблюдая разумный баланс интересов сторон спорного правоотношения.

4. Что касается тенденции обратной «энтропии собственности» – «воссоединения собственности», – в частности, установления единого права собственности на земельный участок и находящиеся на нём иные объекты недвижимости, то этот процесс будет способствовать повышению эффективности их экономического использования, укреплению правоприменительной практики в указанной сфере и соответствует европейской модели одного права собственности в отношении земельного участка и расположенного на нём иного недвижимого имущества как единого объекта недвижимости.

5. К проблеме дихотомии вещного и договорного права в контексте доктрины «расщеплённой собственности» необходим плюралистический подход, исходя из того, что вещные права как элементы титульного владения могут основываться не только на законе, но и в соответствующих случаях создаваться договором, при условии, конечно, что в последнем случае они не должны противоречить основам действующего правопорядка, а также основополагающим принципам морали и нравственности в обществе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Parisi F. Duality in Property: Commons and Anticommons / F. Parisi, N. Schulz, B. Depoorter // International Review of Law and Economics. – 2005. – Vol. 25, iss. 4. – P. 578–591.

2. Buchanan J. Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons / J. Buchanan, Y. Yoon // Journal of Law and Economics. – 2000. – Vol. 43, iss. 1. – P. 1–13.

3. Heller M.A. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets / M.A. Heller // Harvard Law Review. – 1998. – Vol. 111, iss. 3. – P. 621–688.

4. Паризи Ф. Энтропия собственности / Ф. Паризи // Ежегодник сравнительного права / под ред. Д.В. Дождева. – М. : Статут, 2011. – С. 188–227.

5. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М. : Изд-во АН СССР, 1948. – 834 с.

6. Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий / А.В. Венедиктов. – Л. : [б. и.], 1928. – 151 с.

7. Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе / Ю.К. Толстой // Проблемы современного гражданского права : сб. ст. / под ред. В. Н. Литовкина, В. А. Рахмиловича. – М. : Городец, 2000. – 382 с.

8. Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк) / В.К. Андреев. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 184 с.

9. Кулагин М.И. Избранные труды / М. И. Кулагин. – М. : Статут, 1997. – 330 с.

10. Богданова Е.Е. Защита прав и интересов в договорных отношениях / Е.Е. Богданова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 247 с.

11. Богданов Е.В. Развитие гражданского права в России. Тенденции, перспективы, проблемы : монография / Е.В. Богданов, Д.Е. Богданов, Е.Е. Богданова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2014. – 335 с.

12. Новосёлова Л.А. Денежные расчёты в предпринимательской деятельности / Л.А. Новосёлова. – М. : Учебно-консультационный. центр «ЮрИнфоР», 1996. – 160 с.

13. Суханов Е.А. Заём и кредит. Финансирование под уступку денежного требования. Банковский вклад. Банковский счёт (главы 42-45) (Комментарий ГК РФ) / Е. А. Суханов // Хозяйство и право. – 1996. – № 7. – С. 3–25.

14. Советское и иностранное гражданское право. Проблемы взаимодействия и развития / В.В. Безбах, Г. Блей, В. Кнапп и др. / отв. ред. В. П. Мозолин. – М. : Наука, 1989. – 336 с.

15. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

16. Kant I. The Philosophy of Law: An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right / translated by W. Hastie. – Edinburgh : T. & T. Clark, 1887. – 265 p.

17. Merrill Th. W. Optimal Standardization in the Law of property: The Numerus Clausus Principle / Th.W. Merrill, H.E. Smith // Yale Law Journal. – 2000. – Vol. 110, iss. 1. – P. 1–70.

18. Rudden B. Economic Theory v. Property Law: The Numerus Clausus Problem / B. Rudden // Oxford Essays on Jurisprudence / ed. by J. Eekelaar and J. Bell. – Oxford : Oxford, Oxford Clarendon Press, 1987. – P. 239–263.

19. Gambaro A. Il Diritio di Proprieta / A. Gambaro // Trattato di diritto civile e commerciale. – Milano : Giuffré Editore, 1995. – 1012 p.

20. Брагинский М.И. Договорное право. Книга первая. Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – Изд. 2-е, испр. – М. : Статут, 1999. – 848 с.

21. Французский гражданский кодекс : учебно-практический комментарий / пер. с франц. Ю. Гонгало, А. Грядов, К. Криеф-Семитко, С. Крохалев, Е. Кузнецов, И. Медведев, В. Ярков. – М. : Проспект, 2008. – 752 с.

22. Суханов Е.А. Вещное право : научно-познавательный очерк / Е.А. Суханов. – М. : Статут, 2017. – 559 с.

23. Baur F. Sachenrecht / F. Baur, G.F. Baur, R. Sturner. 17. Aufl. – Munchen : C. H. Beck, 1999. – 917 s.

24. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А.М. Турубинер. – М. : Изд. Московского университета, 1958. – 330 с.

25. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок ; под ред. проф. Н.Д. Казанцева. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 308 с.

26. Honore A.M. Ownership / A.M. Honore // Oxford Essays in Jurisprudence / ed. by A. G. Guest. – Oxford : Oxford University Press, 1961. – P. 107–147.

27. Principles of European Trust Law / ed. by D.J. Hayton, S.C.J.J. Kortmann, H.L.E. Verhagen. – The Hague : Kluwer Law International, 1999. – 236 p.

28. Рекомендации Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Уральского округа: «Вопросы применения законодательства об отдельных видах обязательств» по итогам заседания, состоявшегося 01-02 июня 2017 года в г. Уфа // Экономическое правосудие в Уральском округе. – 2017. – № 3. – С. 16–30.

ISSN 2658-4050 (Online)

REFERENCES

1. Parisi F., Schulz N., Depoorter B. Duality in Property: Commons and Anticommons. *International Review of Law and Economics,* 2005, vol. 25, iss. 4, pp. 578–591.

2. Buchanan J., Yoon Y. Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons. *Journal of Law and Economics*, 2000, vol. 43, iss. 1. pp. 1–13.

3. Heller M.A. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, 1998, vol. 111, iss. 3, pp. 621–688.

4. Parizi F. Entropiya sobstvennosti, in: Dozhdev D. V. (ed.) *Ezhegodnik sravnitel'nogo prava*. Moscow, Statut Publ., 2011, pp. 188-227. (In Russ.).

5. Venediktov A.V. *State socialist property.* Moscow, Izdatel'stvo AN SSSR, 1948. 834 p. (In Russ.).

6. Venediktov A.V. *Legal nature of state enterprises.* Leningrad, 1928. 151 p. (In Russ.).

7. Tolstoi Yu.K. *To the development of the theory of a legal entity at the present stage*, in: Litovkina V.N., Rakhmilovicha V.A. (ed.) *Problems of modern civil law.* Moscow, Gorodets Publ. 2000. 382 p. (In Russ.).

8. Andreev V.K. *On the right to private property in Russia (critical essay)*. Moscow, Wolters Kluwer, 2007. 184 p. (In Russ.).

9. Kulagin M.I. *Selected Works.* Moscow, Statut Publ., 1997. 330 p. (In Russ.).

10. Bogdanova E.E. *Protection of rights and interests in contractual relations.* Moscow, YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2008. 247 p. (In Russ.).

11. Bogdanov E.V, Bogdanov D.E., Bogdanova E.E. *The development of civil law in Russia. Trends, Prospects, Problems.* Moscow, YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2014. 335 p. (In Russ.).

12. Novoselova L.A. *Cash settlements in business activities*. Moscow, Uchebno-konsul'tatsionnyi. tsentr «YurInfoR» Publ., 1996. 160 p. (In Russ.).

13. Sukhanov E.A. Loan and credit. Financing under the assignment of a monetary claim. Bank deposit. Bank account (chapters 42-45) (Comment of the Civil Code of the Russian Federation). *Khozyaistvo i pravo,* 1996, no. 7, pp. 3-25. (In Russ.).

14. Bezbakh V.V., Blei G., Knapp V. et al. *Soviet and foreign civil law. Problems of interaction and development*. Moscow, Nauka Publ., 1989. 336 p. (In Russ.).

15. Hegel' G.V.F. *Philosophy of Law.* Moscow, Mysl' Publ., 1990. 524 p. (In Russ.).

16. Kant I. *The Philosophy of Law: An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right*. Edinburgh, T. & T. Clark, 1887. 265 p.

17. Merrill Th.W., Smith H.E. Optimal Standardization in the Law of property: The *Numerus Clausus* Principle. *Yale Law Journal,* 2000, vol. 110, iss. 1, pp. 1–70.

18. Rudden B. Economic Theory v. Property Law: The Numerus Clausus Problem, in: Eekelaar J., Bell J. (eds.) *Oxford Essays on Jurisprudence*. Oxford, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1987. P. 239–263.

19. Gambaro A. Il Diritio di Proprieta, in: Trattato di diritto civile e commercial. Milano, Giuffré Editore, 1995. 1012 p. (In Ital.).

20. Braginskii M.I., Vitryanskii V.V. *Contract law. Book one. General Provisions.* Moscow, Statut Publ., 1999. 848 p. (In Russ.).

21. Gongalo Yu., Gryadov A., Krief-Semitko K., Krokhalev S., Kuznetsov E., Medvedev I., Yarkov V. *French Civil Code: A Practical Commentary.* Moscow, Prospekt Publ., 2008. 752 p. (In Russ.).

22. Sukhanov E.A. *Property law: Scientific and educational essay.* Moscow, Statut Publ., 2017. 559 p. (In Russ.).

23. Baur F., Baur F., Baur G. F., Sturner R. *Sachenrecht*. 17. Aufl., Munchen, C. H. Beck, 1999, 917 p.

24. Turubiner A. M. *State ownership of land in the Soviet Union.* Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1958. 330 p. (In Russ.).

25. Aksenenok G.A. in: Kazantsev N.D. (ed.) *State ownership of land in the USSR.* Moscow, Yuridicheskaja literature Publ., 1960. – 308 p. (In Russ.).

26. Honore A.M. Ownership, in: Guest A. G. (ed.) *Oxford Essays in Jurisprudence*, Oxford, Oxford University Press, 1961. P. 107–147.

27. Hayton D.J., Kortmann S.C.J.J., Verhagen H.L.E. (eds) *Principles of European Trust Law*. The Hague, Kluwer Law International, 1999. 236 p.

28. Recommendations of the Scientific Advisory Council at the Arbitration Court of the Ural District: «Issues of the application of legislation on certain types of obligations» following a meeting held on June 01-02, 2017 in Ufa. *Ekonomicheskoe pravosudie v Ural'skom okruge*. 2017, no. 3, pp. 16-30. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Семякин Михаил Николаевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: 9193705538@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5193-5861; AuthorID: 433178

Губарева Анна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: ashipova@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 1210-9056; AuthorID: 549209

Степкин Станислав Павлович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Российский государственный социальный университет
129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, 4/1
E-mail: stepkin.sciences@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 5401-7806; AuthorID: 877047

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mikhail N. Semyakin – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Civil Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: 9193705538@mail.ru
RSCI SPIN-code: 5193-5861; AuthorID: 433178

Anna. V. Gubareva – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Business Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: ashipova@mail.ru
RSCI SPIN-code: 1210-9056; AuthorID: 549209

Stanislav P. Stepkin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Civil Law Disciplines
Russian State Social University
4/1, Vil'gel'ma Pika ul., Moscow, 129226, Russia
E-mail: stepkin.sciences@gmail.com
RSCI SPIN-code: 5401-7806; AuthorID: 877047

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Семякин М.Н. Энтропия собственности в западной и российской правовой доктрине и практике / М.Н. Семякин, А.В. Губарева, С.П. Степкин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 156–172. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).156-172.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Semyakin M.N., Gubareva A.V., Stepkin S.P. Entropy of property in Western and Russian legal doctrine and practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 156–172. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).156-172. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

УДК 343.2/.7
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).173-184

CC BY 4.0

НЕОКОНЧЕННОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ГУМАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

В.Ф. Лапшин[1], Р.В. Килимбаев[2]
[1] *Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск, Россия*
[2] *Академия ФСИН России, г. Рязань, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
11 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Уголовная политика, гуманизация, уголовное законодательство, противодействие преступности, неоконченное преступление, приготовление к совершению преступления, принципы уголовного права, декриминализация

Статья представляет собой комплексное обоснование необходимости пересмотра положений уголовного закона об ответственности за неоконченное преступление. Отмечается, что действия, квалифицируемые в настоящее время как приготовление к преступлению, в действительности не содержат в себе признаков состава преступления, а сводятся лишь к намерению совершить его в будущем. В этой связи декриминализация приготовительных действий может обеспечить приведение в соответствие содержание института неоконченного преступления основным принципам уголовного права, а также будет способствовать повышению эффективности и результативности процесса гуманизации уголовного законодательства как направлению современной российской уголовной политики.

INCOMPLETE CRIME AS AN OBJECT OF HUMANIZATION OF THE RUSSIAN CRIMINAL LEGISLATION**

Valeriy F. Lapshin[1], Roman V. Kilimbaev[2]
[1] *Yugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia*
[2] *The Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan, Russia*

Article info
Received –
2020 September 11
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

The subject. The article is devoted to the problems of simultaneous harmonization between the policy of humanization of the Russian criminal law and the reduction of the crime rate in society. The institute of incomplete crime is proposed as one of the promising areas of humanization of criminal legislation. The authors analyze the norms of the Russian Criminal Code which determine the essence of an incomplete crime, as well as the specifics of imposing punishment for its commission. The subject of the research also includes the strategic provisions of the Russian legislation, which reflect the main directions of the implementation of contemporary criminal policy, its goal and objectives.

* Исследование подготовлено при поддержке Югорского государственного университета (Россия, г. Ханты-Мансийск).
** This research is funded by the Yugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia.

ISSN 2542-1514 (Print)

Keywords
Criminal policy, humanization, criminal legislation, crime prevention, incomplete crime, preparation for committing a crime, principles of criminal law, decriminalization

The purpose of the article is to confirm or dispute hypothesis that it is inadmissible to criminalize the actions committed at the stage of preparation for the commission of an intentional crime, as well as it is admissible to mitigate the liability for attempted crime.
Research methodology and techniques are represented by a number of general scientific and specific scientific methods of cognition, used primarily in humanitarian research. The establishment of regularities between the growth of crime rates and the degree of criminalization, determined in the current criminal legislation, is ensured by the use of the dialectical method of cognition. The methods of analysis and synthesis were used to compare statistical data on the state of crime in Russia and the dynamics of the number of convicts serving imprisonment. Various methods of formal logic were applied in the process of evaluating measures aimed at ensuring the humanization of modern Russian criminal legislation. The method of comparative legal research was used to study the content of the norms on responsibility for an incomplete crime.
The result of the study is proof of the necessity to decriminalize actions that are currently defined as "preparation for the commission of a grave or especially grave crime." The necessity of a significant reduction in the degree of punitive criminal-legal impact on persons found guilty of an attempt to commit an intentional crime has been substantiated.
Conclusions. It as expedient to partially decriminalize an incomplete crime and exclude this institution from the General Part of the Russian Criminal Code. This decision fully complies with the fundamental principles of criminal law: legality, guilt, justice, and will also ensure the effectiveness of the implementation of the modern policy of humanizing Russian criminal legislation.

1. Введение

Одним из главных направлений современной российской правовой политики является гуманизация уголовного законодательства. Идея смягчения уголовно-правового воздействия для достижения положительных результатов в борьбе с преступностью достаточно популярна во многих странах мирового сообщества [1, p. 255–269; 2].

По мнению многих исследователей, принятый в 1996 г. Уголовный кодекс России (далее – УК РФ) должен был стать одним из главных средств решения проблемы чрезвычайного роста уровня преступности, вызванного распадом СССР и существенным ослаблением государственной власти [3, с. 25]. Криминализация ранее неизвестных советскому обществу посягательств, установление за их совершение видов наказаний, существенно отличающихся друг от друга по степени правоограничительного воздействия, аморфность содержания отдельных видов уголовных наказаний, неизвестных советскому уголовному праву, равно как и отсутствие условий для исполнения некоторых вводимых уголовных наказаний – все это являлось особенностями нового российского уголовного закона [4, с. 95–97].

Однако уже через десять лет действия УК РФ стала очевидна необходимость пересмотра многих его положений. В числе главных причин возникновения такой потребности называлось существенное увеличение количества лиц, отбывающих реальное лишение свободы за различные преступления, включая и те, которые не представляют серьезной общественной опасности. Действительность данной проблемы признавалась и учеными [5, с. 91–93; 6, с. 123], и представителями руководства высших органов государственной власти. Так, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ в одном из своих выступлений указал, что к 2008 г. количество лиц, находящихся в местах лишения свободы, достигло критических значений. По официальным данным, за период с 1992 по 2007 год осуждено 15 млн человек, из которых более 5 млн – к реальному лишению свободы, тогда как в годы, предшествующие распаду Советского Союза, аналогичный показатель составлял не более 2,5 млн человек. Исходя из этого по состоянию на 2007 г. приблизительно каждый десятый гражданин России привлекался к уголовной ответственности, а каждый 28-й – отбывал наказание в пенитенциарных учреждениях[1]. Заявления о суровости уголовной политики тех лет озвучивались и руководством уголовно-исполнительной системы России[2]. В то же время строгость применяемых наказаний, как и во всем цивилизованном мире [7, p. 290–304], не приводила к желаемым результатам: количественные показатели преступности в России не снижались, тогда как степень социальной криминализации возрастала в связи с приобщением значи-

[1] Радченко В. И. Хорошо сидим // Российская газета. 2008. 2 сент.
[2] Калинин Ю. И. Расплатиться за неволю // Российская газета. 2008. 17 сент.

ISSN 2658-4050 (Online)

тельной части общества к криминальной субкультуре в местах лишения свободы.

Складывающаяся ситуация предупреждения российской преступности стала свидетельством тому, что уголовно-правовое воздействие, в том числе сопряженное с изоляцией осужденного от общества, не во всех случаях обеспечивает общую и частную превенцию, а иногда приводит к противоположным результатам [8, с. 76]. На этом основании уже с начала XXI в. в России формируется новая уголовная политика, целью которой становится уменьшение количества осуждённых, содержащихся в местах лишения свободы, что обеспечит сокращение количества повторно совершаемых преступлений. Одним из средств достижения указанной цели была официально признана гуманизация действующего уголовного законодательства.

2. Методология исследования

В процессе проведения исследования комплексно были применены несколько методов, присущих для гуманитарных наук. Так, диалектический метод научного познания был использован при установлении закономерностей между ростом показателей преступности и степенью криминализации, определяемой в действующем уголовном законодательстве. Методы анализа и синтеза были использованы при сопоставлении статистических данных о состоянии преступности в России и динамики количества осужденных, отбывающих лишение свободы. Различные методы формальной логики применялись в процессе оценки мер, направленных для обеспечения гуманизации современного российского уголовного законодательства. Метод сравнительно-правового исследования применялся при оценке соответствия положений законодательства об ответственности за приготовление к совершению преступления тем требованиям, которые составляют сущность уголовно-правовых принципов законности, вины, справедливости, а равно положениям об основании уголовной ответственности.

3. Содержание политики гуманизации российского уголовного законодательства

С 2011 г. в России стали реализовываться комплексные меры уголовного и уголовно-исполнительного характера, направленные на смягчение мер государственного принуждения за совершение преступления. Одним из первых нормативных актов, определивших общее направление гуманизации уголовного законодательства в целом, является Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция)[3] [9, с. 15–17]. Политико-правовое значение данного документа переоценить невозможно: на высшем уровне государственной власти был признан факт стабильно возрастающей численности осужденных, находящихся в пенитенциарных учреждениях. В качестве одной из причин возникновения подобной ситуации называлось сохранение приемов и методов функционирования уголовно-исполнительной системы, многие из которых показали свою эффективность в условиях советского общества, но оказались не востребованными в демократическом государстве с рыночной экономикой [10, с. 131–136].

Учитывая данные обстоятельства, в Концепции в качестве одной из целей обозначалось сокращение числа повторно совершаемых преступлений лицами, которые ранее отбывали наказание в виде лишения свободы. В сущности, это единственная цель, достижение которой могла в большей степени обеспечить уголовно-исполнительная система. Добиться сокращения количественных показателей преступности можно различными, в том числе и формальными, путями: отказ от регистрации совершенных преступлений, масштабная декриминализация запрещенных уголовным законом деяний, частое применение амнистий для различных категорий обвиняемых и осужденных. Все это окажет прямое влияние на снижение официальных показателей преступности, включая количество лиц, отбывающих уголовное наказание в пенитенциарных учреждениях. Однако эти меры не улучшат, а усугубят криминогенную ситуацию внутри общества [11, с. 3–4; 12, с. 36], а потому по прошествии незначительного периода общество столкнется с еще большей проблемой противодействия преступности, качественные характеристики которой будут только увеличиваться. На основании этого уголовно-исполнительная система должна была решить ряд перечисленных в гл. 2 Концепции задач по обеспечению гуманизации процесса исполнения наказаний, как связанных, так и не связанных с изоляцией от общества. Приоритет в методах уголовно-исполнительной деятельности отдавался социальной и психологической работе с осужденными в целях ресоциализации последних как

[3] См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

ISSN 2542-1514 (Print)

в процессе исполнения, так и после отбытия уголовного наказания.

В настоящее время задачи, поставленные перед уголовно-исполнительной системой, уточнены проектом Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, где социальная и психологическая работа с осужденными в целях их ресоциализации является не только приоритетным, но и инновационным направлением. Так, в сфере психологической и воспитательной работы с осужденными указанная концепция предусматривает разработку и использование индивидуальных комплексных программ ресоциализации осужденных, разработку типовых программ психологического сопровождения, ориентированных на оказание исправительного воздействия на осужденных с использованием новых психотехнологий[4] [13, с. 5–11; 14, с. 73, 75] и др.

Несмотря на то, что уголовно-исполнительная система является одним из ключевых субъектов противодействия преступности, ее возможности объективно ограничиваются возложенными функциями, не предполагающими законодательное решение вопросов о криминализации и пенализации деяний, причиняющих вред сложившимся в обществе отношениям. Вот почему принятие Концепции в полной мере не могло удовлетворить потребность общества в программном документе, регламентирующем процесс изменения уголовного законодательства. Обращает на себя внимание то, что до настоящего времени не принят подобный нормативный актстратегического значения, хотя изменения и дополнения в УК РФ вносятся довольно часто и несистемно.

С соответствующими предложениями в 2013 г. выступила Общественная палата России, разместив на своем официальном сайте проект Концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации[5]. Предложенная концепция определялась в качестве программного документа, в соответствии с которым должно осуществляться совершенствование уголовного законодательства, а также оцениваться эффективность практики его применения. В качестве одной из целей применения указанной концепции заявлено снижение социальной напряженности путем разрешения на справедливых началах социального конфликта, возникшего в результате совершенного преступления.

Достижение заявленной цели, равно как и иных перечисленных в п. 5 указанной концепции целей, предполагалось достичь путем:

– фиксации в УК РФ запрета на расширительное толкование положений, в соответствии с которыми общественно опасное деяние признается преступным;

– определения соразмерности между уголовно-правовым негативным воздействием и тяжестью совершенного преступления;

– пересмотра системы уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия для повышения эффективности реализации их карательного, восстановительного и превентивного потенциала и др.

Особое внимание было обращено на требования, которые предъявляются к модернизации уголовного законодательства (п. 11). В частности, основания и пределы ответственности за неоконченную преступную деятельность необходимо пересмотреть в части устранения общего правила наказуемости приготовительной к совершению преступления деятельности как не обладающей достаточной общественной опасностью для применения мер уголовно-правового принуждения.

Соглашаясь с таким мнением разработчиков Концепции, отметим также, что положения уголовного законодательства, регламентирующие институт неоконченного преступления, не претерпели ни одного изменения с момента принятия УК РФ в 1996 г. Однако это далеко не означает, что нормы о неоконченном преступлении представляют собой безупречный уголовно-правовой институт.

Так, неоконченное преступление подменяется содержанием стадий преступной деятельности, что прямо следует из ч. 2 ст. 29 УК РФ: «неоконченным преступлением признаются приготовление к преступлению и покушение на преступление». Подобное указание отождествляет категорию «преступление», пусть и неоконченное, с этапами осуществления преступной деятельности – приготовлением и покушением, что, на наш взгляд, по меньшей мере, не логично.

[4] См.: Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 23 декабря 2016 г. № 2808-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2 (Ч. II). Ст. 413.

[5] См.: Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации, разработанная Общественной палатой Российской Федерации. М., 2013. URL: https://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/17889 (дата обращения: 07.09.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

Наряду с этим любое деяние, представляющее собой приготовление к преступлению, не способно навредить охраняемым законом общественным отношениям (если, конечно, в нем нет состава уже оконченного преступления). Так, например, наточив топор для последующего убийства или изготовив отмычку для вскрытия замка квартиры в целях последующего хищения, лицо еще не причиняет вреда охраняемым объектам. Более того, лицо впоследствии может вообще отказаться от совершения данных преступлений. И, тем не менее, закон подобное поведение признает уголовно-наказуемым.

Обращает на себя внимание и отсутствие должной дифференциации уголовной ответственности в части формулирования правил о назначении наказания за неоконченное преступление. Так, согласно ч. 2 и 3 ст. 66 УК РФ при назначении наказания за неоконченное преступление обязательному ограничению подлежит лишь только наиболее строгий вид наказания, предусмотренный соответствующей статьей. Таким образом, если за кражу с проникновением в жилище и покушение на аналогичное преступление по каким-либо причинам не назначается лишение свободы (как наиболее строгое по санкции), то формально за указанные деяния можно назначить равные наказания, или даже за оконченное преступление можно назначить более мягкое наказание, чем за аналогичное неоконченное.

Однако разработанная Общественной палатой РФ Концепция об уголовно-правовой реформе не приобрела юридической силы, а иные альтернативные акты стратегического значения не разрабатывались. В связи с этим в настоящее время не представляется возможным предположить, какие сферы уголовно-правового регулирования станут объектом законодательных решений, направленных на обеспечение гуманизации уголовного законодательства.

К сожалению, российское уголовное законодательство нестабильно. Уголовный закон регулярно пересматривается, а также дополняется новыми положениями, в том числе связанными с корректировкой условий криминализации общественно опасных деяний, установлением новых видов уголовных наказаний, определением оснований для освобождения от уголовной ответственности и др. Однако ввиду отсутствия планомерно проводимой государственной политики гуманизации действующее законодательство меняется преимущественно фрагментарно и непоследовательно. На данную особенность уже давно было обращено внимание в научной литературе: среди исследователей наблюдается полное единодушие относительно неудовлетворительной российской уголовной политики, проводимой с начала XXI в. [15, с. 15; 16, с. 3; 17, с. 24–35; 18, с. 36].

4. Критический анализ направлений реализации политики гуманизации уголовного законодательства

Анализ имеющихся на сегодняшний день результатов проводимой уголовной политики в России позволяет выделить несколько основных путей обеспечения заявленной гуманизации уголовного законодательства. Прежде всего законодателем осуществляется полная или частичная декриминализация деяний, ответственность за совершение которых устанавливалась УК РФ на момент вступления его в силу. Так, к настоящему времени полностью декриминализированы такие деяния, как: оскорбление (ст. 130 УК РФ), контрабанда (ст. 188 УК РФ), обман потребителей (ст. 200 УК РФ) и др. Соответствующие виды посягательств признаны правонарушениями, ответственность за совершение которых установлена преимущественно административным законодательством.

Наибольшее распространение получила частичная декриминализация, суть которой заключается в дополнении составов преступлений криминообразующими юридически значимыми признаками или уточнении содержания уже существующих признаков. В целом данная деятельность существенно сокращает возможности уголовно-правового реагирования на совершение соответствующих деяний. Так, некоторые из них в настоящее время могут рассматриваться в качестве уголовно-наказуемых только при условии наличия административной преюдиции, которая изначально отвергалась разработчиками российского уголовного закона. Регулярное увеличение абсолютных величин, используемых при описании криминообразующих признаков отдельных составов преступлений, определяемых как «крупный размер», «крупный ущерб» и др., также является примером частичной декриминализации общественно опасных деяний [19, с. 110–111].

Еще один вариант декриминализации предложен Верховным Судом РФ[6], который сводится к введению в современное уголовное законодательство категории «уголовный проступок», под которым

[6] См.: О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс

ISSN 2542-1514 (Print)

предлагается считать те виды запрещенных уголовным законом деяний, которые не представляют существенной общественной опасности, характерной для преступления. Результатом данного нововведения должно стать сокращение возможности применения лишения свободы за совершение преступлений небольшой тяжести, а равно отказ от применения некоторых иных правоограничительных мер уголовно-правового и уголовно-процессуального воздействия [20, с. 27–31; 21, с. 74].

По оценкам некоторых специалистов, декриминализация общественно опасных деяний не может обеспечить целей, которые преследуются государственной политикой гуманизации уголовного законодательства. В большинстве случаев вопрос об исключении из уголовного закона деяний, не имеющих должной общественной опасности, решается отрицательно. Напротив, с 2003 года в УК РФ включено значительное количество норм об ответственности за преступления небольшой или средней тяжести, хотя социально-правовое обоснование данных решений часто вызывает справедливую критику в научной литературе [22, с. 155–178]. На основании этого декриминализация отдельных общественно опасных деяний осуществляется крайне медленно и непоследовательно, как и гуманизация уголовного законодательства в целом.

Самостоятельным направлением политики уголовно-правовой гуманизации стало сокращение установленных в санкциях статей Особенной части УК РФ верхних и нижних границ уголовных наказаний. Наиболее значительные новшества в этой части были предусмотрены Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ, которые по оценкам специалистов признаны наиболее неудачными. Попытка законодателя смягчить санкции многих норм Особенной части УК РФ в действительности привела к нарушению правил дифференциации уголовной ответственности, осуществляемой на основе различной общественной опасности преступлений. Так, после вступления указанного Федерального закона в силу, например, за все виды умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, в том числе повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего, стало возможным назначить лишение свободы на минимальный – двухмесячный – срок (ч. 1–4 ст. 111 УК РФ). Это позволяет указать на имеющее место явное несоответствие общественной опасности деяния тому наказанию (срок лишения свободы), назначение которого возможно при вынесении обвинительного приговора. Аналогичные законодательные просчеты имеют место практически в каждой главе Особенной части УК РФ, поэтому реализованная таким образом гуманизация уголовного законодательства вступает в противоречие с содержанием принципа справедливости (ст. 6 УК РФ) и не может оказать положительного влияния на предупреждение преступности: безнаказанность преступной деятельности, равно как и чрезмерная мягкость уголовного наказания, только способствуют совершению новых преступлений [23, с. 79; 24, pp. 101–103].

Наконец, еще одним из направлений политики гуманизации уголовного законодательства является увеличение числа наказаний, не предполагающих изоляцию осужденного от общества. Отдельные исследователи рассматривают данные наказания в качестве альтернативы лишению свободы [25, с. 134], что не совсем верно с формально-юридической точки зрения. Каждый вид уголовного наказания, применяемого в качестве основного за совершенное преступление, не может признаваться альтернативным видом другому основному наказанию. В противном случае подобная взаимозаменяемость ставит под сомнение наличие признака системности наказаний, перечисленных в ст. 44 УК РФ. Исключением можно признать только принудительные работы, поскольку данный вид наказания объявлен законодателем в качестве альтернативы лишению свободы (ст. 53.1 УК РФ).

С момента принятия УК РФ и по настоящее время система уголовных наказаний включает в себя преимущественно те виды, которые не предполагают изоляцию осужденного от общества. Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ УК РФ дополнен также принудительными работами – наказанием, не предполагающим изоляцию от общества и применяемым в качестве альтернативы лишению свободы. Все это свидетельствует о стремлении государства сократить применение лишения свободы, создав условия для исполнения иных видов уголовных наказаний, которые не предполагают изоляцию осужденного [26, с. 130–131].

Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 октября 2017 г. № 42. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=517495#0613473341626338 (дата обращения: 07.09.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

Однако асимметричность соотношения наказаний, связанных и не связанных с изоляцией от общества, в пользу последних имеет второстепенное значение для достижения результатов политики гуманизации. Изменение системы уголовных наказаний принципиально не повлияет на результаты проводимой политики гуманизации без сокращения количества деяний, за совершение которых устанавливается уголовная ответственность. Пересмотр критериев определения общественной опасности некоторых запрещенных уголовным законом деяний является первостепенной задачей осуществления гуманизации уголовного законодательства. К сожалению, анализ изменений идополнений УК РФ свидетельствует о наличии противоположных тенденций. С 2011 г. было декриминализировано шесть видов общественно опасных деяний, в то же время включено 83 нормы об ответственности за ранее неизвестные уголовному закону преступления, из которых: небольшой тяжести – 52, средней тяжести – 18, тяжких – 9, особо тяжких – 4, то есть при проведении политики гуманизации уголовного законодательства в 84% случаев вводились нормы об ответственности за преступления, относящиеся к категориям небольшой или средней тяжести (при подсчете учитывались только деяния, содержащие в себе признаки основного состава преступления). Отсюда следует, что декриминализация некоторых видов общественно опасных посягательств явно уступает в количественном отношении криминализации деяний, которые в подавляющем большинстве случаев не могут характеризоваться значительной общественной опасностью. В связи с этим нельзя ожидать ощутимых результатов в виде снижения количества лиц, приговоренных к лишению свободы за совершение преступлений небольшой или средней тяжести.

Из этого следует, что законодатель в действительности не стремится к существенному пересмотру содержания Особенной части УК РФ и исключения значительного количества норм, устанавливающих ответственность за преступления небольшой или средней тяжести. Думается, что для этого имеются свои причины, связанные с противодействием преступности в современном российском обществе. Однако проблема увеличения числа граждан, привлекаемых к уголовной ответственности, в том числе за преступления, которые не имеют значительной общественной опасности, по-прежнему требует своего решения, а потому не теряет свою важность и значимость научный поиск новых направлений гуманизации уголовного законодательства. Объективность вывода о нерешенности проблемы противодействия преступности подтверждается и данными официальной статистики: количество лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях уголовно-исполнительной системы, на состоянию на 1 мая 2020 года составило 511030 чел., что не превышает 66,8 % от аналогичного показателя 2011 года[7]. Несмотря на столь значительное снижение количества заключенных, общие показатели состояния преступности в России снизились только на 16 %[8]. Поэтому наиболее перспективным направлением гуманизации уголовного законодательства является определение не представляющих существенной общественной опасности групп преступлений, декриминализация которых не повлечет за собой возникновения пробела в российском уголовном законодательстве.

5. Пересмотр оснований для дифференциации уголовной ответственности за неоконченное преступление как перспективное направление гуманизации уголовного законодательства

Определенный резерв для решения данного вопроса может представлять институт неоконченного преступления. Правомерность и целесообразность установления ответственности за совершение деяния, не содержащего в себе всех признаков состава преступления и не доведенного до юридического окончания по независящим от лица обстоятельствам, были предметом многочисленных научных исследований, проводимых российскими и зарубежными учёными, начиная со второй половины XIX века [27, pp. 623–634]. В настоящее время неоконченное преступление является одним из немногих институтов современного уголовного права, который не претерпел никаких изменений с момента принятия действующего уголовного закона. При этом некоторые положения гл. 6 УК РФ не без основания вызывают критические замечания, высказываемые и обосновываемые в уголовно-правовой литературе [28, с. 24–29].

Прежде всего следует обратить внимание на двойственность содержания неоконченного преступления – им признается деяние, которое может быть прервано по независящим от лица обстоятель-

[7] См.: ФСИН России / Статистические данные. URL: http://фсин.рф/statistics/ (дата обращения: 07.09.2020).

[8] См.: МВД России / Статистика и аналитика / Состояние преступности. URL: https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics (дата обращения: 07.09.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

ствам на стадии приготовления или покушения. И если на стадии покушения лицо уже приступает к выполнению объективной стороны запрещенного уголовным законом деяния, то на стадии приготовления лицо не совершает тех действий или бездействия, которые предусмотрены соответствующей нормой Особенной части УК РФ. Данный факт указывает на ряд юридически значимых признаков неоконченного преступления, прерванного на стадии приготовления, которые не соответствуют базовым началам содержания преступления и основания уголовной ответственности.

Во-первых, общественная опасность как признак преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 14 УК РФ, в приготовительных действиях отсутствует. Лицо на этом этапе своей деятельности не совершает юридически запрещенных уголовным законом действий, хотя и имеет умысел на совершение преступления в будущем. Подобной характеристики явно недостаточно для установления общественной опасности приготовительных действий.

Во-вторых, основанием уголовной ответственности в соответствии со ст. 8 УК РФ является наличие в деянии всех признаков состава преступления. Анализ действий, совершаемых на стадии приготовления, указывает, что из всех признаков (элементов) состава готовящегося преступления на данном этапе устанавливается только его субъективную сторону. Вследствие этого можно констатировать, по меньшей мере, крайнюю спорность принимаемого решения о наличии в данном случае основания для привлечения лица к уголовной ответственности.

В-третьих, фактическое отсутствие в приготовительном деянии всех признаков состава преступления приводит к необходимости осуществлять квалификацию, основанную на предположении следователя и судьи, что обвиняемый при отсутствии объективных препятствий обязательно совершил бы планируемое преступление. Подобный алгоритм действий является применением уголовного законодательства по аналогии, что противоречит требованиям принципа законности, справедливости, а также презумпции невиновности [29].

В-четвертых, привлечение к уголовной ответственности за приготовительные действия лишает обвиняемого права на осуществление добровольного отказа от преступления (ст. 31 УК РФ), наличие которого исключало бы возможность привлечения к уголовной ответственности. Человек не может им воспользоваться, поскольку уже обвиняется в преступлении, которое не успел совершить от независящих от него обстоятельств. Однако, никто не может утверждать, что лицо не отказалось бы от осуществления преступной деятельности до момента совершения уголовно-наказуемого деяния.

Все перечисленные аргументы свидетельствуют не только о возможности, но и о необходимости осуществления гуманизации уголовного законодательства России путем определения недопустимости привлечения лица к уголовной ответственности за деяния, совершаемые на стадии приготовления к умышленному преступлению.

6. Результаты исследования

1. В целях противодействия преступности в России необходимо предпринять меры для сокращения количества осуждённых, в том числе отбывающих наказание в виде лишения свободы. Для этого приблизительно, с 2011 года государственная политика реализуется по направлению гуманизации уголовного законодательства.

2. Основными средствами гуманизации российского уголовного законодательства является введение в действие норм об уголовных наказаниях, альтернативных лишению свободы, а также общее сокращение сроков или размеров наказаний, предусмотренных санкциями статей Особенной части УК РФ. В то же время УК РФ дополняется значительным количеством норм, устанавливающих ответственность за совершение преступлений, относящихся к категории небольшой или средней тяжести. Данные факты свидетельствуют о противоречивости российской уголовной политики и неэффективности законодательной деятельности по противодействию преступности: количество осужденных, отбывающих лишение свободы, к 1 мая 2020 года уменьшилось более чем на треть по сравнению с аналогичным показателем 2011 года, тогда как общее количество зарегистрированных преступлений снизилось только на 16 %.

3. Анализ содержания норм о неоконченном преступлении свидетельствует, что деяния, совершаемые на стадии приготовления, не обладают общественной опасностью, характерной для уголовно-наказуемого деяния. Также при квалификации приготовительных действий осуществляется подмена содержания уголовно-правовой нормы об основании уголовной ответственности и применение уголовного права по аналогии, что является нарушением принципа законности. Это указывает на необходимость осуществления гуманизации уголовного законодательства России путем установления недопустимости уголовной ответственности за деяния, совершаемые на стадии приготовления к преступлению.

7. Выводы (заключение)

Российская политика гуманизации уголовного законодательства может быть успешно реализована, в том числе, путем пересмотра отдельных положений института неоконченного преступления. Во-первых, это касается определения основания ответственности за деяние, прерванное на стадии приготовления к совершению преступления. Во-вторых, существует реальная необходимость в проведении более последовательной дифференциации ответственности за неоконченное преступление, прерванное на стадии покушения, с учетом его действительной общественной опасности. В качестве итогового результата законотворческой деятельности можно обозначить отказ от возможности привлечения к уголовной ответственности за совершение приготовительных действий, если они не образуют самостоятельного состава преступления, а также существенного сокращения размеров и сроков наказаний за неоконченное преступление, прерванное на стадии покушения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ismaili K. Contextualizing the Criminal Justice Policy-Making Process / K. Ismaili // International Criminal Justice Review. – 2006. – № 3. – P. 255–269. – DOI: 10.1177/0887403405281559.

2. Christie N. Crime Control as Industry: Towards Gulags, Western Style? / N. Christie. – London : Routledge, 1993. – 192 p. – DOI: 10.1017/S0829320100004075.

3. Гуманизация современного уголовного законодательства : монография / В. П. Кашепов и др. ; под общ. ред. В. П. Кашепова. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 336 с.

4. Гаврина А. А. Тенденции развития уголовного законодательства на современном этапе / А. А. Гаврина // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 95–106.

5. Гельдибаева М.Х. Криминализация общественно опасных деяний как составное (специальное) направление уголовной политики государства / М.Х. Гельдибаева, И.Д. Мальцагов // Юридическая мысль. – 2006. – № 6. – С. 89-95.

6. Громов В.Г. О политике уголовных наказаний в России / В.Г. Громов // Правовая культура. – 2006. – № 1. – С. 120–124.

7. Goulette N.W. Criminal Justice Practitioners' Perceptions of Collateral Consequences of Criminal Conviction on Offenders / N.W. Goulette, A.K. Reitler, J. Frank et al. // Criminal Justice Review. – 2014. – Vol. 39, № 3. – P. 290–304. – DOI: 10.1177/0734016814526752.

8. Лесников Г.Ю. Проблемы соотношения уголовной политики и уголовного права / Г.Ю. Лесников // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2008. – № 8. – С. 73–76.

9. Мусаелян М.Ф. Развитие альтернативных лишению свободы наказаний – важнейшее направление гуманизации уголовно-исполнительной политики / М.Ф. Мусаелян // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2011. – № 1. – С. 15-17.

10. Смоляров М.В. Реформирование уголовно-исполнительной системы России в истории страны и на современном этапе / М.В. Смоляров // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 131–136.

11. Амутинов А.А. Проблемы естественно-латентной преступности (по материалам Республики Дагестан) : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.А. Амутинов. – Махачкала, 2004. – 21 с.

12. Гончарова М.В. Преступность в России: аспекты латентности / М.В. Гончарова // Российский следователь. – 2005. – № 11. – С. 35–36.

13. Латышева Л.А. Проблемы ресоциализации осужденных к лишению свободы: уголовно-исполнительный и криминологический аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Л.А. Латышева. – Екатеринбург, 2015. – 29 с.

14. Михайлов А.Н. Организация и функционирование психологической службы уголовно-исполнительной системы в условиях реформирования / А.Н. Михайлов, Ф.И. Ушков // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2017. – № 1. – С. 72–75.

15. Алексеев А.И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. – М. : Норма, 2006. – 144 с.

16. Лопашенко Н.А. Уголовная политика / Н.А. Лопашенко. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 608 с.

17. Кибальник А.Г. Уголовный кодекс РФ: двенадцатый год деградации / А.Г. Кибальник // Библиотека криминалиста. – 2014. – № 3. – С. 24–35.

18. Волков К.А. Уголовная политика и судебная практика / К.А. Волков // Российский судья. – 2019. – № 2. – С. 34–38.

19. Нечаев А.Д. Основания классификации и виды криминализации и декриминализации / А.Д. Нечаев // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 105–114.

20. Гаврилов Б.Я. Уголовный проступок в структуре уголовного законодательства: мнение ученого и практика / Б.Я. Гаврилов // Мир юридической науки. – 2017. – № 4. – С. 27–31.

21. Рогова Е.В. Социальная обусловленность категории уголовного проступка в современном уголовном праве / Е.В. Рогова // Сибирский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 70–76.

22. Рарог А.И. Уголовной кодекс России против терроризма / А.И. Рарог // Lex russica. – 2017. – № 4. – С. 155–178.

23. Миненок М.Г. Преступность и ее предупреждение: реальность и фикция / М.Г. Миненок // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – № 9. – С. 73–81.

24. West M.P. Book Review: Unfair: The new science of criminal injustice / M.P. West, J.L. Lanterman // Criminal Justice Review. – 2016. – Vol. 42, no. 1. – P. 101–103. DOI: 10.1177/0734016816658519.

25. Скобелин С.Ю. Тенденции уголовно-исполнительной политики России начала XXI века / С.Ю. Скобелин // LEX RUSSICA. – 2016. – № 4. – С. 124–136.

26. Идрисов И.Т. Прогрессивная система альтернативных наказаний, связанных с трудовым воздействием / И.Т. Идрисов // Вестник Самарского государственного университета. – 2014. – № 11-1. – С. 129–134.

27. Khodadi A., Reza Salimi M. Iran's Penal Policy for Incomplete Crimes / A. Khodadi, M.Reza Salimi // International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding. – 2019. – Vol. 6, no. 4. – P. 623–634. – DOI: 10.18415/ijmmu.v6i4.1223.

28. Лапшин В.Ф. Юридическая обоснованность криминализации приготовительных действий / В.Ф. Лапшин // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2019. – № 4. – С. 24–31.

29. Popa R.A. Aspects of guilty plea and procedure of guilt admittance, new judicial institutions for a criminal trial of higher quality / R.A. Popa // Lex ET Scientia International Journal. – 2017. – № 2. – P. 103–109.

REFERENCES

1. Ismaili K. Contextualizing the Criminal Justice Policy-Making Process. *International Criminal Justice Review*, 2006, no. 3, pp. 255–269. DOI: 10.1177/0887403405281559.

2. Christie N. Crime Control as Industry: Towards Gulags, Western Style? London, Routledge, 1993. 192 pp. DOI: 10.1017/S0829320100004075.

3. Kashepov V.P. (ed.). Humanization of modern criminal legislation. Moscow, INFRA-M Publ., 2015. 336 p. (In Russ.).

4. Gavrina A.A. Trends in the development of criminal legislation at the present stage. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 11, pp. 95–106. (In Russ.).

5. Gel'dibaeva M.Kh., Mal'tsagov I.D. Criminalization of socially dangerous acts as an integral (special) direction of the state's criminal policy. *Yuridicheskaya mysl'*, 2006, no. 6, pp. 89-95. (In Russ.).

6. Gromov V.G. On the policy of criminal punishment in Russia. *Pravovaya kul'tura*, 2006, no. 1, pp. 120-124. (In Russ.).

7. Goulette N.W., Reitler A.K., Frank J. et al. Criminal Justice Practitioners' Perceptions of Collateral Consequences of Criminal Conviction on Offenders. *Criminal Justice Review*, 2014, vol. 39, no. 3, pp. 290–304. DOI: 10.1177/0734016814526752.

8. Lesnikov G.Yu. Problems of correlation between criminal policy and criminal law. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo = Belgorod State University scientific bulletin. Philosophy. Sociology. Law*, 2008, no. 8, pp. 73-76. (In Russ.).

9. Musaelyan M.F. Development of punishments alternative to imprisonment is the most important direction of humanization of the penal policy. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie = Criminal-Executory System: law, economy, management*, 2011, no 1, pp. 15-17. (In Russ.).

10. Smolyarov M.V. Reforming the penal system in Russia in the history of the country and at the present stage. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 7, pp. 131-136. (In Russ.).

11. Amutinov A.A. Problems of natural latent criminality (based on the materials of the Republic of Dagestan). Cand. Diss. Thesis. Makhachkala, 2004. 21 p. (In Russ.).

12. Goncharova M.V. Crime in Russia: aspects of latency. *Rossiyskiy sledovatel' = Russian Investigator*, 2005, no. 11, pp. 35-36. (In Russ.).

13. Latysheva L.A. Problems of resocialization of prisoners sentenced to imprisonment: penal and criminological aspects. Cand Diss. Thesis. Ekaterinburg, 2015. 29 p. (In Russ.).

14. Mikhaylov A.N., Ushkov F.I. Organization and functioning of the psychological service of the penal system in the context of reform. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie = Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2017, no 1, pp. 72-75. (In Russ.).

15. Alekseev A.I., Ovchinskiy V.S., Pobegaylo E.F. Russian criminal policy: overcoming the crisis. Moscow, Norma Publ., 2006. 144 p. (In Russ.).

16. Lopashenko N. A. Criminal policy. Moscow, Wolters Kluwer, 2009. 608 p. (In Russ.).

17. Kibal'nik A. G. The Criminal Code of the Russian Federation: the twelfth year of degradation. *Biblioteka kriminalista*, 2014, no. 3, pp. 24-35. (In Russ.).

18. Volkov K. A. Criminal Policy and Judicial Practice. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2019, no. 2, pp. 34-38. (In Russ.).

19. Nechaev A.D. Basis for classification and types of criminalization and decriminalization. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 6, pp. 105-114. (In Russ.).

20. Gavrilov B.Ya. Criminal misconduct in the structure of criminal legislation: the opinion of a scientist and practice. *Mir yuridicheskoi nauki*, 2017, no. 4, pp. 27-31. (In Russ.).

21. Rogova E.V. Social conditionality of the category of criminal offense in modern criminal law. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Law Herald*, 2015, no.3, pp. 70-76. (In Russ.).

22. Rarog A.I. Russian Criminal Code against Terrorism. *Lex russica*, 2017, no. 4, pp. 155-178. (In Russ.).

23. Minenok M. G. Crime and its prevention: reality and fiction. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta = IKBFU's Vestnik*, 2012, no. 9, pp. 73-81. (In Russ.).

24. West M.P., Lanterman J.L. Book Review: Unfair: The new science of criminal injustice. *Criminal Justice Review*, 2016, vol. 42, no. 1, pp. 101-103. DOI: 10.1177/0734016816658519.

25. Skobelin S. Yu. Trends in Russia's criminal executive policy at the beginning of the 21st century. Lex russica, 2016, no. 4, pp. 124-136. (In Russ.).

26. Idrisov I.T. Progressive system of alternative punishments related to labor impact. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta = Vestnik of Samara State University*, 2014, no. 11-1, pp. 129-134. (In Russ.).

27. Khodadi A., Reza Salimi M. Iran's Penal Policy for Incomplete Crimes. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 2019, vol. 6, no. 4, pp. 623-634. DOI: 10.18415/ijmmu.v6i4.1223.

28. Lapshin V.F. Legal validity of criminalization of preparatory actions. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = News of the Tula state university. Economic and legal sciences*, 2019, no. 4, pp. 24-31. (In Russ.).

29. Popa R.A. Aspects of guilty plea and procedure of guilt admittance, new judicial institutions for a criminal trial of higher quality. *Lex ET Scientia International Journal*, 2017, no. 2, pp. 103-109.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лапшин Валерий Фёдорович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса
Югорский государственный университет
628007, Россия, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16
E-mail: kapitan-44@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8549-6305

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Valeriy F. Lapshin – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
Yugra State University
16, Chekhova ul., Khanty-Mansiysk, 628007, Russia
E-mail: kapitan-44@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8549-6305

ISSN 2542-1514 (Print)

Килимбаев Роман Валерьевич – преподаватель кафедры философии и истории
Академия ФСИН России
390000, Россия, г. Рязань, ул. Сенная, 1
E-mail: romankilimbaev@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4903-2326; AuthorID: 863204

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ
Лапшин В.Ф. Неоконченное преступление как объект гуманизации российского уголовного законодательства / В.Ф. Лапшин, Р.В. Килимбаев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 173–184. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).173-184.

Roman V. Kilimbaev – lecturer of the Department of Philosophy and History
The Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia
1, Sennaya ul., Ryazan, 390000, Russia
RSCI SPIN-code: 4903-2326; AuthorID: 863204

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION
Lapshin V.F., Kilimbaev R.V. Incomplete crime as an object of humanization of the Russian criminal legislation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 173–184. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).173-184. (In Russ.).

УДК 343.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).185-201

CC BY 4.0

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РОБОТОВ: РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД

И.Р. Бегишев
Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП), г. Казань, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
04 октября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Искусственный интеллект, криминальная рискология, криминальный риск, криминологическая классификация, криминологический риск, риск, риск-ориентированный подход, робот, робототехника

Раскрываются ключевые аспекты применения риск-ориентированного подхода к робототехнике, в частности предлагается ориентироваться на основные положения криминальной рискологии при оценке посягательств с участием роботов. Обозначены ключевые риски и вызовы при использовании роботов. Дана авторская классификация рисков по тяжести последствий при причинении вреда и по вероятности причинения вреда роботами; приведена матрица степени причинения вреда роботами по категории рисков. На основе риск-ориентированного подхода приведена и обоснована криминологическая классификация роботов, а также выявлен причинный комплекс, который может привести к возникновению рисков.

CRIMINOLOGICAL CLASSIFICATION OF ROBOTS: RISK-BASED APPROACH

Ildar R. Begishev
Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML), Kazan, Russia

Article info
Received –
2020 October 04
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Artificial intelligence, criminal riskology, criminal risk, criminological classification, criminological risk, risk, risk-based approach, robot, robotics

The subject of the research is key criminal risks in robotics.
The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that key criminal risks of using robots may be identified and classified. The author dares to describe the key aspects of the application of risk-based approach in the assessment of robotic activities, identify the key risks of using robots, give a criminological classification.
The methodology includes a formal logical method, systematic approach, formal legal interpretation of legal acts and academic literature, SWOT analysis.
The main results of the study. The author applies the main provisions of criminal riskology when assessing encroachments involving robots. Key risks and challenges when using robots are identified. The severity of the consequences of harm caused by using robots (from minor to critical risk) is assessed and a matrix of the probability of its occurrence is provided. The author's criminological classification of robots is based on the risk-based approach and is substantiated on two grounds. The first one is the category of public danger and the second is the potential severity of the consequences of harm caused by robots. The causal complex that can lead to criminal risks in robotics is identified. The grounds of such risks are divided into those related to the mechanical subsystem of robots, digital subsystem of robots and power supply subsystem of robots.
Conclusions. The risk-based approach is the most progressive and effective basis for regulating the criminal relations in robotics. The author demonstrates the existence of real risks to the peace and security of mankind, life and health of people, objects of wildlife, non-living material objects from the use of robots. It is necessary to recognize robotics as source of increased potential criminal danger and to adopt appropriate regulation as soon as possible. The necessity and expediency of applying a risk-based approach to robotics is theoretically substantiated, and the characteristics of robots that are important in assessing the criminal potential of their exploitation are evaluated. The conclusions and recom-

ISSN 2542-1514 (Print)

mendations of this paper may become a basis for the implementation of the risk-based approach in legal regulation of robotics. The risk matrix presented in the article can be used to establish a framework for regulatory impact on robotics, assess the consequences of potential harm and minimize it.

1. Введение

Человечество стоит на пороге эпохи, когда расширение горизонтов использования искусственного интеллекта дает старт новой промышленной революции. Его применение неизбежно приводит к проблеме этического выбора, широко освещаемой в отечественной и зарубежной науке [1–10]. Развитие искусственного интеллекта порождает также множество сугубо правовых вопросов [11–22], требующих оперативного вмешательства [23, с. 564].

В современном мире роботы и искусственный интеллект стали неотъемлемой компонентой жизнедеятельности человека [24–29], они улучшают нашу повседневную жизнь [30, p. 373]. Машины, работающие на основе искусственного интеллекта, все чаще становятся посредниками в наших социальных, культурных, экономических и политических взаимодействиях [31, p. 477]. Последствия появления и развития разумных роботов для социальных отношений, общества в целом обсуждаются уже не только в связи с рисками и преимуществами автоматизации, но и в контексте угрозы утраты контроля за саморазвивающимся автономным искусственным интеллектом [32, с. 216].

Использование роботов при выполнении рутинных процессов и операционной деятельности, на которую ранее был способен только человек, не только значительно облегчило тяжелый труд, определило вектор на переориентирование ресурсов человечества для выполнения более творческой работы, но и поставило перед мировым сообществом ряд глобальных вопросов. В первую очередь обусловленных стремительным развитием робототехники и искусственного интеллекта и делегированием им функционала в сферах очень значимых и крайне «чувствительных» для человечества, как с точки зрения этики, так и права. Понимание поведения систем искусственного интеллекта необходимо для нашей способности контролировать их действия, извлекать из них выгоды и минимизировать их вред [31, p. 477].

Следует поддержать мнение А. Турчина и Д. Денкенбергера, которые считают, что искусственный интеллект может представлять глобальный катастрофический риск на различных стадиях своей эволюции. Сегодня ни одно решение не способно покрыть все риски, связанные с применением робототехники и искусственного интеллекта [33, p. 147].

Как справедливо отмечает М.М. Бабаев, «экономические, технические, технологические, информационные, демографические, экологические и иные новации – все они, как известно, обладали и обладают одновременно как созидательным, так и разрушительным потенциалом. Вытекающие отсюда усложнение и «проблематизация» условий жизни людей обострили систему межличностных отношений, оказались все более «насыщенной» средой возникновения напряженности и бесконечных этнических, религиозных и других социальных конфликтов. В конечном счете современный социум (и Россия в том числе) превратился в «общество всеобщего риска», иначе говоря, общество, производящее высокие технологические и социальные риски во всех сферах своей жизнедеятельности – экономической, политической, социальной» [34, с. 105].

Выработкой этических норм для робототехники и систем с искусственным интеллектом сегодня заняты как экспертное сообщество[1], крупные технологические компании, занимающиеся разработкой цифровых технологий[2], так и международные организации[3]. Разработка этичных роботов – одна из самых сложных задач в области искусственного интел-

[1] См.: The Montréal Declaration for a Responsible Development of Artificial Intelligence. URL: https://www.montrealdeclaration-responsibleai.com (дата обращения: 10.08.2020); Asilomar AI Principles. URL: https://futureoflife.org/ai-principles (дата обращения: 10.08.2020).

[2] См.: Artificial Intelligence at Google: Our Principles. URL: https://ai.google/principles/ (дата обращения: 10.08.2020); IBM's Principles for Trust and Transparency. URL: https://www.ibm.com/blogs/policy/wp-content/uploads/2018/05/IBM_Principles_OnePage.pdf (дата обращения: 10.08.2020); Microsoft AI principles. URL: https://www.microsoft.com/en-us/ai/responsible-ai?activetab=pivot1:primaryr6 (дата обращения: 10.08.2020).

[3] См.: OECD Principles on AI. URL: https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/ (дата обращения: 10.08.2020); Ethics guidelines for trustworthy AI. URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai (дата обращения: 10.08.2020).

лекта [35, p. 24]. Искусственный интеллект стал предметом широких и неоднозначных дискуссий [36, p. 1]. Этические дебаты поднимают две основные проблемы: первая – концептуальная, связанная с отсутствием согласия по определению искусственного интеллекта; вторая – функциональная, проистекающая из различного отношения к технологии и праву [37, p. 1].

Вопрос правового регулирования искусственного интеллекта и робототехники стоит во главе повесток ООН[4], G20[5], ЮНЕСКО[6], Евросоюза[7] и ОЭСР[8]. В более чем 60 странах мира приняты либо разрабатываются концепции правового регулирования и развития ИИ и робототехники[9]. При этом во всех них отмечается целесообразность скорейшей оценки рисков внедрения робототехники и искусственного интеллекта, и минимизации их последствий[10].

Существующие технологические стандарты робототехники сосредоточены на физическом взаимодействии человека и робота, то есть на предотвращении вреда [38, p. 504] и минимизации рисков [39, p. 30]. Крайне важно, чтобы оценка рисков проводилась не только с учетом собственных интересов производителя роботов, но и с точки зрения других заинтересованных сторон [40, p. 411]. Разработка инновационных решений по управлению рисками имеет стратегическое значение, поскольку производитель роботов фактически несет ответственность за весь вред, причиненный в результате использования его продукта [41, p. 202], в том числе за ошибки роботов на основе искусственного интеллекта [42, p. 334].

Риски – сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека [43, с. 11]. Риск, представляющий собой универсальную категорию социально значимого поведения, в уголовном праве должен рассматриваться комплексно, с учетом особенностей всех типов рискованного поведения. Он лежит в основе любой деятельности, может иметь положительную направленность как способ снятия социальной напряженности и достижения общественно полезных целей и отрицательную – в виде угрозы причинения реального вреда охраняемым интересам [44, с. 3]. В рисках поразительным образом сочетаются вызовы и угрозы существующему правопорядку и его возможным изменениям в условиях роботизации [45, с. 544].

В свою очередь, если рассуждать применительно к уголовно-правовым и криминологическим реалиям, риски современного общества являются фоном, на котором разворачиваются, и фактором, который определяет основные направления уголовной политики страны. Область этих рисков – вся наша действительность, все без исключения сферы проявления человеческой активности, которая либо сознательно генерирует, либо допускает возможность наступления неких опасных и вредных последствий. Не только учет реального состояния, но и прогностическую оценку будущего, включающую оценку рисков, надо рассматривать как непременную составляющую интеллектуального обеспечения грамотной уголовной политики и, в частности, криминологии [34, с. 104].

Мы поддерживаем предложение В.Н. Воронина о введении в механизм правового регулирования нового термина «уголовно-правовой риск» и оценка на основе новой разработанной концепции рисков всех цифровых технологий посредством установления их потенциальной опасности для общества [46, с. 76].

Рискология, и ее частное проявление – криминальная рискология – явление достаточно новое и мало изученное в российской криминологии, уго-

[4] Стратегия Генерального секретаря в отношении новых технологий. URL: https://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies-RU.pdf (дата обращения: 10.08.2020).

[5] Осакская декларация лидеров стран «Группы двадцати». URL: http://kremlin.ru/supplement/5425 (дата обращения: 10.08.2020).

[6] Report of COMEST on robotics ethics. URL: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002539/253952E.pdf (дата обращения: 10.08.2020).

[7] European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (дата обращения: 10.08.2020).

[8] Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449 (дата обращения: 10.08.2020).

[9] National AI policies & strategies. URL: https://oecd.ai/dashboards/ (дата обращения: 10.08.2020).

[10] Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 2129-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.09.2020).

ловной политике и в ее составной части – профилактической политике [47, с. 137]. Отсутствие серьезного базиса криминологических исследований, посвященных исследованию понятия риска создает значительные препятствия для повышения эффективности уголовно-правового регулирования.

А криминологическое исследование рисков применения робототехники и искусственного интеллекта явление достаточно новое не только для отечественной науки, но и для мировой.

Настоящее исследование представляет собой одну из первых попыток применения риск-ориентированного подхода к сфере робототехники, определения ключевых криминогенных рисков, на основе которых создана матрица рисков.

2. Теоретическое обоснование применения риск-ориентированного подхода к робототехнике

Исследование ключевых аспектов применения риск-ориентированного подхода к робототехнике невозможно без уяснения ключевого понятия – риска. В данном аспекте мы полностью солидарны с мнением М.М. Бабаева и Ю.Е. Пудовочкина о том, что, «в *контексте уголовной политики и криминологии данная формула должна звучать так: риск – это возможная криминогенная опасность*» [47, с. 138].

Возможная опасность (риск) и собственно опасность отличаются друг от друга: первая – это потенциал, нереализованная, но реальная, то есть существующая, угроза. Действительная опасность есть реализованный риск. Последний фактически следует рассматривать как прямую угрозу охраняемым законом ценностям, стоящую «в шаге» от события (факта), который принято называть общественно опасным и реагировать на него соответствующим образом в рамках решения задач криминализации. Или же в шаге от деяния, уже признанного преступлением [34, с. 106].

В разрезе правоотношений с участием роботов все чаще появляются исследования, посвященные анализу причинения вреда последними и оценке правовых последствий указанного вреда в рамках существующих уголовно-правовых норм.

Например, Ю.В. Грачева и А.А. Арямов в своей работе [48] указывают, что роботы сегодня могут стать полноправными исполнителями ряда преступлений, таких, как:

– террористический акт (ст. 205 УК РФ), который может выражаться как в совершении взрыва, поджога, отравлении источника водоснабжения, лишении жизни людей с использованием робототехники;

– вандализм (ст. 214 УК РФ): легко себе представить использование дрона, переносящего капсулу с краской и сбрасывающего ее на здание или сооружение для их осквернения;

– приведение в негодность объектов жизнеобеспечения (ст. 215.2 УК РФ) путем их разрушения, повреждения или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние с помощью роботов. Совершение этих действий из корыстных или хулиганских побуждений квалифицируется по ст. 215.2 УК РФ; при отсутствии названных мотивов, но при наличии цели подрыва экономической безопасности и обороноспособности РФ – по ст. 282 УК РФ;

– незаконное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, с использованием робототехники, включая дроны (ст. 215.4 УК РФ);

– хищение ядерных материалов или радиоактивных веществ путем применения робототехники для незаконного проникновения в помещение или хранилища и завладения предметом преступления (ст. 221 УК РФ);

– незаконное приобретение, передача, сбыт, хищение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств (ст. 222, 222.1, 226 УК РФ), а также его незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо государственную границу РФ государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (ст. 226.1 УК РФ) с использованием робототехники, особенно дронов;

– нападение на морское или речное судно в целях завладения чужим имуществом, совершенное с применением насилия либо с угрозой его применения посредством использования робототехники, включая дроны (ст. 227 УК РФ) [48, с. 173].

В.С. Овчинский сетует на недооценку опасности использования робототехники террористами и экстремистами[11].

Г.Г. Камалова считает, что искусственные интеллектуальные системы могут быть использованы для совершения разнообразных преступлений, включая:

– причинение смерти или вреда здоровью человека;

[11] Овчинский В.С. Трамп, ФБР, искусственный интеллект: основные направления стратегии по обеспечению кибербезопасности. URL: http://zavtra.ru/blogs/tramp_fbr_iskusstvennij_intellekt (дата обращения: 03.09.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

– нарушение права на неприкосновенность частной жизни;

– незаконное получение или неправомерное разглашение охраняемой законом тайны;

– нарушение правил охраны труда;

– мошенничество;

– нарушение безопасности дорожного движения и эксплуатации транспорта;

– террористический акт;

– нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих;

– нарушение правил оборота наркотических и психотропных веществ;

– преступления в сфере компьютерной информации;

– иные [49, с. 383].

Исследователи отмечают, что преимущества в использовании робототехники для совершения преступлений очевидны:

во-первых, возможность их применения в опасных зонах, в том числе биологически опасных;

во-вторых, физическая безопасность лица, использующего эти технологии для совершения преступления, поскольку оно находится, как правило, далеко от места его использования, у него нет страха быть обнаруженным, получить ранения или погибнуть, что психологически облегчает принятие решений, связанных с причинением вреда;

в-третьих, по использованной робототехнике трудно идентифицировать нападавшего [48, с. 173].

В то же время И.Н. Мосечкин полагает, что в отечественном уголовном законодательстве сегодня «отсутствуют какие-либо составы преступлений, связанные с совершением общественно опасных деяний посредством использования нейронных сетей, искусственного интеллекта или самим искусственным интеллектом» [50, с. 463].

Мы солидарны с мнением европейских специалистов уголовного права, считающих что «лица, которые производят, программируют, продают и используют роботов, должны подлежать уголовной ответственности за умышленное преступление, если они сознательно используют робота для причинения вреда другим. Человек, позволяющий самообучающемуся роботу взаимодействовать с людьми, может предвидеть, что робот выйдет из-под контроля и причинит вред. Уже сам по себе этот факт может повлечь за собой ответственность за халатность» [51, p. 412].

По мере того как роботы становятся более автономными[12], люди будут считать их гораздо ответственными за правонарушения [52, p. 365]. Автономный характер роботов создает проблемы предсказуемости и контроля, которые могут сделать правовое регулирование неэффективным, особенно если робот представляет катастрофический риск [24, p. 354], как например боевой робот.

Не вдаваясь в полемику относительно применимости приведенных норм в уголовно-правовой оценке деяний с использованием робототехники, отметим, что достаточно сложно регламентировать правовые аспекты с участием роботов при отсутствии определения уровня риска, который может быть причинен. Однако, подобного рода исследования являются подтверждением тому, что криминогенные риски применения робототехники очевидны и игнорировать их опасность уже невозможно.

Между тем, криминогенные риски, в силу своего статуса изначального «участника» детерминационного процесса, находятся в зоне относительной недоступности для прямого применения наиболее острых средств воздействия, которыми располагает уголовная политика и, в частности, уголовное право: здесь нет преступления и нет преступника [47, с. 143] (по крайне мере пока).

Применительно к сфере робототехники такое обстоятельство обусловлено также и относительной новизной рассматриваемых отношений.

3. Криминологическая классификация роботов с позиции риск-ориентированного подхода

Анализ специальной научной литературы, посвященной робототехнике, свидетельствует о наличии значительного числа классификаций роботов в зависимости от назначения и решаемого класса задач и др. [53–58] Между тем, для целей настоящего исследования мы ориентировались на критерии, имеющие значимость при оценке криминогенного потенциала. На основе проведенного анализа нами разработана развернутая классификация роботов, имеющих значимость при оценке криминогенного потенциала (рис. 1).

[12] Автономные системы – это цифровые технологии, от программных алгоритмов до роботов, которые могут принимать независимые решения с различными уровнями человеческого контроля, а также учиться и изменять свое поведение.

ISSN 2542-1514 (Print)

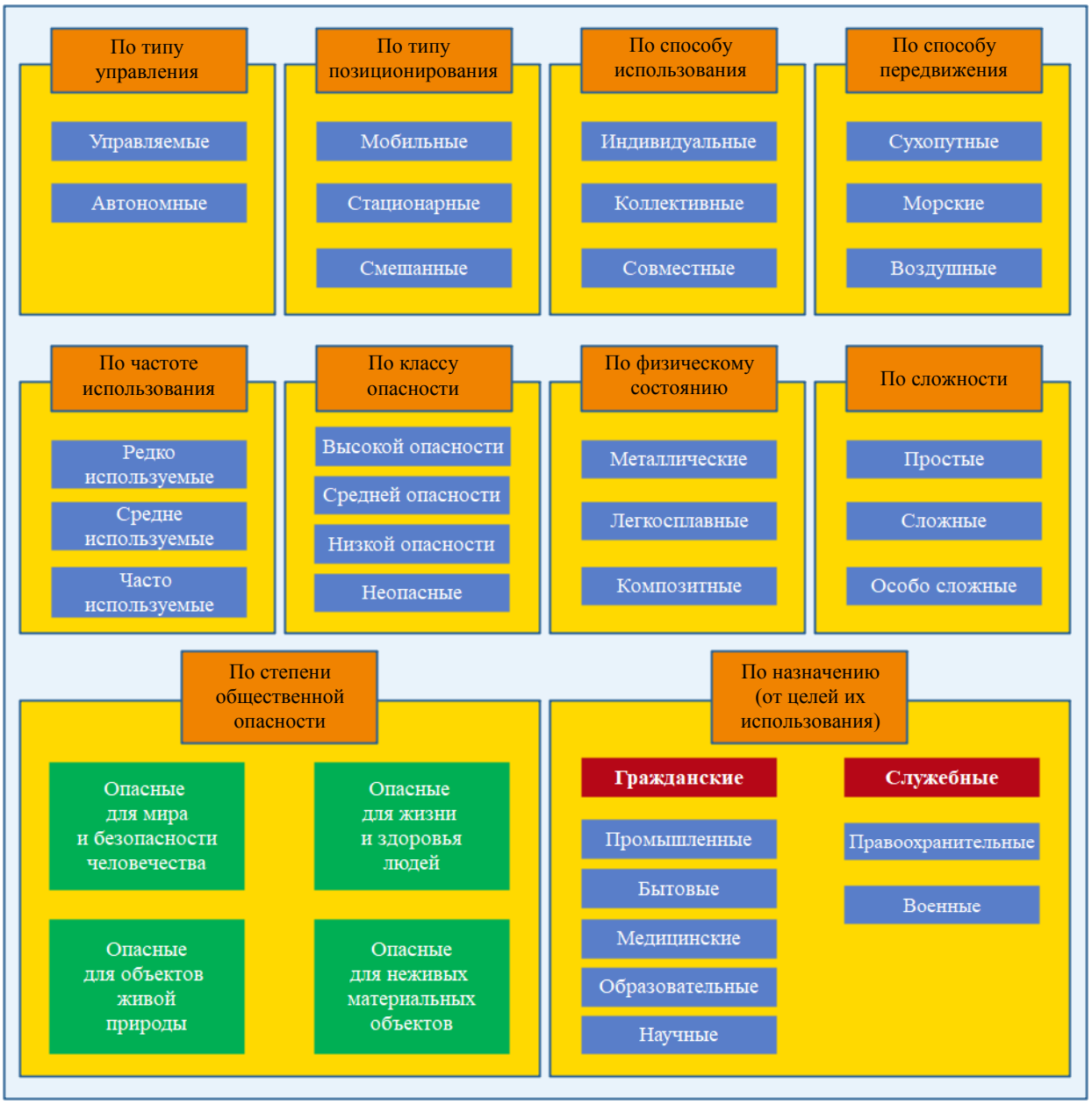

Рис. 1. Классификация роботов,
имеющие значимость при оценке криминогенного потенциала

Имеющаяся на сегодняшний день литература по рискологии изобилует различными подходами и конструкциями классификации рисков. Однако до сих пор ещё не разработано общепринятой и одновременно исчерпывающей классификации рисков, что объясняется их многообразием, а также появлением новых видов [59, с. 177]. Указанное верно и для криминологических классификаций. Систематизация и классификация современных криминологических знаний и представлений о них многомерна и многолика. Их криминологическая группировка может быть произведена по различным основаниям [60, с. 26].

Наибольшее внимание при классификации криминологических рисков применения робототехники заслуживает подход по критерию содержания структурных характеристик риска таких, как опасность, подверженность риску, уязвимость, взаимодействие с другими рисками.

ISSN 2658-4050 (Online)

Конкретизируя указанный подход, нами выделяются два ключевых основания, которые положены в основу, при оценке рисков:

1. по тяжести последствий при причинении вреда роботами;

2. по степени общественной опасности.

Отметим, что при классификации по тяжести последствий при причинении вреда роботами ввиду необходимости отображения как величины риска, так и сочетания его компонентов, нами применялась матрица рисков (см. ниже).

Охарактеризуем ее элементы подробнее.

Проведенное исследование свидетельствует о том, что по тяжести последствий при причинении вреда роботами можно выделить следующие категории рисков:

1) незначительный риск;

2) существенный риск;

3) высокий риск;

4) критический риск.

Рассмотрим указанные виды риска более подробно.

1. Незначительный риск. При незначительных рисках уровень негативного воздействия будет минимальным и может повлечь за собой незначительные негативные последствия.

Например, это может быть связано с работой чат-ботов, которые способны получить доступ к некоторой цифровой информации, не представляющей значительной коммерческий или правовой ценности, но находящейся в закрытом поле. Последствия таких рисков могут быть скорректированы путем оперативного применения правовых или технических инструментов.

Однако следует учесть, что, если не принять необходимых мер (доработка программного обеспечения, правовой контроль и пр.) незначительный риск может повлечь за собой в будущем более тяжелые последствия.

2. Существенный риск. Указанный вид риска может повлечь за собой более тяжелые последствия, нежели предыдущий. Он также предотвратим, как и предыдущий, но его последствия способны принести вред более значительный. В частности, это связано со сбоями в программном обеспечении роботов, способными внести разлад в ту или иную систему жизнеобеспечения или профессиональной деятельности, а также с намеренным использованием роботов для получения доступа к какой-либо информации, способной серьезно дискредитировать субъекта тех или иных отношений или нанести ему финансовый, психологический или физический вред. Данный вид риска в случае его возникновения или возможности возникновения должен быть обязательно взят под контроль, чтобы избежать последствий его проявления.

3. Высокий риск. Данный вид риска способен вызвать очень серьезные последствия, особенно в том случае, когда создатель программного обеспечения понимает и осознает собственные действия. Чаще всего это связано с разработками в области создания нового оружия, военных роботов, а также роботов, которые способны нанести серьезный физический вред объектам живой или неживой природы. Данный риск часто заранее предопределен, о его возможном проявлении известно как разработчикам, так и пользователям. Достаточно часто сокрытие указанных рисков связано с желанием разработчиков или заказчиков достичь той или иной цели без учета последствий ее достижения для объекта или субъекта воздействия. Указанный вид риска должен быть обязательно учтен в правовом поле, поскольку последствия такого риска могут стать фатальными.

4. Критический риск. Чаще всего критические риски связаны с прямой угрозой объектам живой и неживой природы и непосредственно человечеству. Критический риск возникает и тогда, когда тот или иной объект, обладающий искусственным интеллектом, выходит из-под контроля человека и способен повлечь за собой смерть и разрушения. В качестве примера можно привести суперинтеллект – автономную боевую систему, которая может представлять потенциальную опасность. Гипотетически, будучи результатом высоко технологичных исследований, суперинтеллект может обрести сознание, проявить враждебность и создать угрозу миру и безопасности человечества. Преодоление критического риска сопряжено со значительными, порой непреодолимыми трудностями. Соответственно, на первый план должно выходить недопущение указанного риска максимально возможными способами. При возникновении критического риска необходимо быстрое принятие решений по его нивелированию.

В представленной матрице (рис. 2) по одной из шкал прописан уровень тяжести последствий при причинении вреда роботами, по второй – вероятность причинения такого вреда. Из данной матрицы видно, что чем выше вероятность причинения вреда роботами, тем выше уровень риска (он может быть, в большей степени, высоким или критическим). Чем ниже вероятность причинения вреда, тем ниже уровень непосредственного риска (незначительный или существенный).

ISSN 2542-1514 (Print)

Вероятность причинения вреда роботами	Тяжесть последствий при причинении вреда роботами				
	Незначительная	Низкая	Средняя	Высокая	Катастрофическая
Весьма вероятно	Существенный риск	Высокий риск	Высокий риск	Критический риск	Критический риск
Вероятно	Существенный риск	Существенный риск	Высокий риск	Высокий риск	Критический риск
Маловероятно	Незначительный риск	Существенный риск	Существенный риск	Высокий риск	Высокий риск
Крайне маловероятно	Незначительный риск	Незначительный риск	Существенный риск	Существенный риск	Высокий риск

Рис. 2. Матрица степени причинения вреда роботами по категории рисков

Второе основание криминологической классификации роботов с точки зрения риск-ориентированного подхода – по степени общественной опасности. В частности, роботы могут позиционироваться как:

1. Опасные для мира и безопасности человечества. Здесь речь идет о возможности тотального уничтожения роботами как человечества, так и живой и неживой природы. Правовой и физический контроль человека ограничен или отсутствует;

2. Опасные для жизни и здоровья людей. В частности, опасность заключается в возможности посягательства роботов на здоровье людей, покушения на убийство или его совершение, совершение террористических актов, захват заложников локальные военные конфликты и пр.;

3. Опасные для объектов живой природы. К ним могут быть отнесены различные экологические катастрофы техногенного характера с участием роботов, намеренное или неконтролируемое уничтожение флоры и фауны. Здесь необходимо указать на связь рассматриваемого и предыдущего критериев, так как нанесение вреда живой природе влечет за собой и нанесение вреда человеку, при этом, данный вред может необратимым;

4. Опасные для неживых материальных объектов. Данный критерий охватывает посягательства на собственность, здания, строения, сооружения и пр. Вред, нанесенный в рамках рассматриваемого критерия, может иметь существенные финансовые последствия, так как может повлечь за собой значительные убытки, кроме того, вред может быть нанесен и объектам культурного значения, а также объектам, имеющим историческую ценность, вплоть до их утраты.

В матричной форме распределение основных видов роботов по степени общественной опасности и тяжести последствий, причинённых роботами вреда, исходя из их функционального предназначения выглядит следующим образом (рис. 3)

Согласно рис. 3, можно отметить, что самая катастрофическая тяжесть последствий при причинении вреда роботами может иметь место при применении военных роботов (боевых роботов, летального автономного оружия, смертоносных автономных систем вооружения), поскольку данная категория рассматриваемых объектов запрограммирована, в первую очередь, на агрессивные действия, применение силы и причинения разрушений.

Высокая тяжесть последствий в различных степенях общественной опасности может быть нанесена различными по назначению роботами: так, для мира и безопасности человечества достаточно опасными могут быть космические роботы (как вид военных роботов), поскольку негативное воздействие таких роботов из космоса может нанести человечеству и планете непоправимый урон в случае выхода из-под контроля человека или же в результате запрограммированного технического решения последнего.

Правоохранительные роботы могут причинить высокую тяжесть последствий для жизни и здоровья людей, это может быть связано с определенными командами, которые заложены в программном обеспечении на этапе создания и которые могут быть направлены, например, на подавление демонстраций, массовых бунтов. Кроме того, правоохранительные роботы, так же как военные, запрограммированы на агрессивные действия против человека

ISSN 2658-4050 (Online)

при необходимости. По этой причине выход таких роботов из-под контроля в процессе наведения общественного порядка также может иметь фатальные последствия.

Степень общественной опасности	Тяжесть последствий при причинении вреда роботами				
	Незначительная	Низкая	Средняя	Высокая	Катастрофическая
опасные для мира и безопасности человечества	Бытовые, образовательные, научные роботы	Медицинские роботы	Правоохранительные роботы	Правоохранительные роботы	Военные роботы
опасные для жизни и здоровья людей	Бытовые роботы	Образовательные роботы, научные роботы	Промышленные, медицинские роботы	Правоохранительные роботы	Военные роботы
опасные для объектов живой природы	Бытовые, медицинские роботы	Образовательные роботы, научные роботы	Правоохранительные роботы	Промышленные роботы	Военные роботы
опасные для неживых материальных объектов	Образовательные роботы, научные роботы	Бытовые, промышленные роботы	Промышленные роботы	Промышленные роботы	Военные роботы

Рис. 3. Матрица степени причинения вреда роботами по степени общественной опасности

Для объектов живой природы высокую опасность, и соответственно, высокую тяжесть последствий могут представлять промышленные роботы, так как, выполняя поставленные перед ними задачи, такие роботы лишены возможности анализировать, насколько высок уровень экологической опасности от совершаемых ими действий. В этой связи, действия промышленных роботов, например, в добывающей или лесной промышленности, могут привести к экологической катастрофе.

Спасательные роботы (как вид правоохранительных роботов) могут представлять высокую опасность для неживых материальных объектов, так как основная задача таких роботов, заложенная на этапе программирования, – спасать людей. Соответственно, усилия, которые при этом прилагаются, могут иметь отрицательные последствия, например, для зданий или природных территорий, если таковые будут подвергнуты массированным разрушениям для реализации задачи по спасению людей, поскольку выбор альтернативных вариантов в подобных экстремальных ситуациях – это прерогатива человека разумного.

Средняя тяжесть последствий свойственна вреду, который правоохранительные роботы могут причинить миру и безопасности человечества. Например, правоохранительные роботы при выполнении поставленных перед ними задач могут нарушить функционирование критически важных и потенциально опасных объектов.

Промышленные и медицинские роботы также могут причинить вред жизни и здоровью людей, последствия которого могут быть отнесены к средним. Например, медицинский робот, используемый для оперативного вмешательства, может совершить неточные или ошибочные действия, причинив тем самым вред жизни и здоровью человека.

Низкую и незначительную опасность для всех рассматриваемых категорий представляют домашние, образовательные и научные роботы. Опасность может быть связана с ошибками в программном обеспечении, различными техническими сбоями в работе роботов и пр. Указанные аспекты могут стать причиной:

– снижение скорости получения и обработки научной информации и снижение по этой причине эффективности научных исследований (исследовательский робот);

– причинение легкого и средней тяжести вреда здоровью по причине неисправности робота (домашние роботы);

– сокращение числа рабочих мест, невозможность выполнения поставленной производственной задачи, невыполнение плана производства, нарушение охраны труда и техники безопасности (промышленные роботы).

Таким образом, приведенная криминологическая классификация роботов в рамках риск-ориентированного подхода наглядно демонстрирует прямую корреляцию между степенью общественной опасности роботов и тяжестью последствий причинённого ими вреда.

Следует также отметить, что тот или иной риск может возникнуть, в целом, по нескольким основным причинам, связанным с конструктивными особенностями роботов.

1. Причины, связанные с механической подсистемой роботов:

– недостатки механизмов (приводов, моторов и т.д.), которые не были выявлены на этапе производства (разработки) или же проявились в процессе эксплуатации роботов;

– умышленное создание недекларированных возможностей механизмов роботов в целях совершения тех или иных действий противоправного характера.

2. Причины, связанные с цифровой подсистемой роботов:

– недостатки программного обеспечения (уязвимости программного обеспечения, случайные ошибки программного обеспечения), которые не были выявлены на этапе разработки или же проявились в процессе эксплуатации роботов;

– умышленное программирование (перепрограммирование) роботов на совершение тех или иных действий противоправного характера (недекларированные возможности программного обеспечения).

3. Причины, связанные с подсистемой энергопитания роботов:

– недостатки питающих элементов (уязвимости питающих элементов), которые не были выявлены на этапе разработки или же проявились в процессе эксплуатации роботов;

– умышленное вмешательство в работу энергоэлементов роботов, направленное на совершение тех или иных действий противоправного характера (нарушение правил эксплуатации и норм безопасности энергопитания роботов).

4. Заключение

Риск-ориентированный подход представляет собой наиболее прогрессивный и эффективный базис для регулирования рассматриваемых отношений.

В рамках проведенного исследования нами наглядно продемонстрировано наличие реальных рисков для мира и безопасности человечества, жизни и здоровья людей, объектов живой природы, неживых материальных объектов от применения роботов. Это обусловливает необходимость скорейшего признания роботов источниками повышенной опасности [61] либо автономными источниками повышенной опасности [62, pp. 764] и принятия соответствующего регулирования.

На основе системного анализа теоретически обоснована необходимость и целесообразность применения риск-ориентированного подхода к робототехнике, дана оценка признакам роботов, имеющим значение при оценке криминогенного потенциала.

В рамках проведенного исследования оценена тяжесть последствий при причинении вреда роботами (от незначительного до критического риска), и приведена матрица по вероятности их наступления, а также разработана авторская криминологическая классификация роботов по двум основаниям: по степени общественной опасности и по потенциальной тяжести последствий при причинении вреда роботами.

Автором также делается вывод, что тот или иной риск может возникнуть, в целом, по нескольким основным причинам, связанным с конструктивными особенностями роботов разработана также типология причин в зависимости от них.

Стоит также заключить, что сделанные в работе выводы и рекомендации могут послужить основой для реализации риск-ориентированного подхода, заложенного в основу принципов регулирования отношений в российской Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники. Кроме того, необходимо отметить, что приведенная в работе матрица рисков может быть использована для создания рамок регуляторного воздействия, оценки последствий потенциального вреда и их минимизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Gómez de Ágreda Á. Ethics of autonomous weapons systems and its applicability to any AI systems / Á. Gómez de Ágreda // Telecommunications Policy. – 2020. – Vol. 44, No 6. – P. 101953. – DOI: 10.1016/j.telpol.2020.101953

2. Winfield A. Ethical standards in robotics and AI. Nat Electron / A. Winfield // Nature Electronics. – 2019. – Vol. 2. – P. 46–48. – DOI: 10.1038/s41928-019-0213-6.

3. Dignum V. Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue / V. Dignum // Ethics and Information Technology. – 2018. – Vol. 20, No 1. – P. 1–3. – DOI: 10.1007/s10676-018-9450-z.

4. Lin P. Robot ethics: Mapping the issues for a mechanized world / P. Lin, K. Abney, G. Bekey // Artificial Intelligence. – 2011. – Vol. 175, No 5–6. – P. 942–949. – DOI: 10.1016/j.artint.2010.11.026.

5. Belk R. Ethical issues in service robotics and artificial intelligence / R. Belk // The Service Industries Journal. – 2020. – Vol. 40, No 10. – P. 1–17. – DOI: 10.1080/02642069.2020.1727892.

6. Sharkey N. The Ethical Frontiers of Robotics / N. Sharkey // Science. – 2008. – Vol. 322, No 5909. – P. 1800–1801. – DOI: 10.1126/science.1164582.

7. Lo Piano S. Ethical principles in machine learning and artificial intelligence: cases from the field and possible ways forward / S. Lo Piano // Humanities and Social Sciences Communications. – 2020. – Vol. 7, No 9. – P. 1–7. – DOI: 10.1057/s41599-020-0501-9.

8. Green B.P. Ethical Reflections on Artificial Intelligence / B.P. Green // Scientia et Fides. – 2018. – Vol. 6, No 2. – P. 9–31. – DOI: 10.12775/SetF.2018.015.

9. Winfield AFT. Ethical governance is essential to building trust in robotics and artificial intelligence systems / AFT. Winfield, M. Jirotka // Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences. – 2018. – Vol. 376, No 2133. – P. 1–13. – DOI: 10.1098/rsta.2018.0085.

10. Tubert A. Ethical Machines? / A. Tubert // Seattle University Law Review. – 2018. – Vol. 41, No 4. – P. 1163–1168.

11. Guo S. Robot Rights / S. Guo, G. Zhang // Science. – 2009. – Vol. 323, No 5916. – P. 876a. – DOI: 10.1126/science.323.5916.876a.

12. Fosch-Villaronga E. Robots, standards and the law: Rivalries between private standards and public policymaking for robot governance / E. Fosch-Villaronga, A.J. Golia // Computer Law & Security Review. – 2019. – Vol. 35, No 2. – P. 129–144. – DOI: 10.1016/j.clsr.2018.12.009.

13. Leenes R. Regulatory challenges of robotics: some guidelines for addressing legal and ethical issues / R. Leenes, E. Palmerini, B.-J. Koops, A. Bertolini, P. Salvini, F. Lucivero // Law, Innovation and Technology. – 2019. – Vol. 9, No 1. – P. 1–44. – DOI: 10.1080/17579961.2017.1304921.

14. Bokovnya A.Yu. Pressing Issues of Unlawful Application of Artificial Intelligence / A.Yu. Bokovnya, I.R. Begishev, Z.I. Khisamova, I.I. Bikeev, E.L. Sidorenko, D.D. Bersei // International Journal of Criminology and Sociology. – 2020. – Vol. 9. – P. 1054–1057. – DOI: 10.6000/1929-4409.2020.09.119.

15. Boden M. Principles of robotics: regulating robots in the real world / M. Boden, J. Bryson, D. Caldwell, K. Dautenhahn, L. Edwards, S. Kember, P. Newman, V. Parry, G. Pegman, T. Rodden, T. Sorrell, M. Wallis, B. Whitby, A. Winfield // Connection Science. – 2017. – Vol. 29, No 2. – P. 124–129. – DOI: 10.1080/09540091.2016.1271400.

16. Van den Berg B. Robots as Tools for Techno-Regulation / B. Van den Berg // Law, Innovation and Technology. – 2011. – Vol. 3, No 2. – P. 319–334. – DOI: 10.5235/175799611798204905.

17. Bennett B., Daly A. Recognising rights for robots: Can we? Will we? Should we? / B. Bennett, A. Daly // Law, Innovation and Technology. – 2020. – Vol. 12, No 1. – P. 1–21. – DOI: 10.1080/17579961.2020.1727063.

18. Baranov P.P. Problems of Legal Regulation of Robotics and Artificial Intelligence from the Psychological Perspective / P.P. Baranov, A.Yu. Mamychev, A.A. Plotnikov, D.Yu. Voronov, E.M. Voronova // Propósitos y Representaciones. – 2020. – Vol. 8, No 2. – e511. – DOI: 10.20511/pyr2020.v8n2.511 .

19. Bokovnya A.Yu. Legal Approaches to Artificial Intelligence Concept and Essence Definition / A.Yu. Bokovnya, I.R. Begishev, Z.I. Khisamova, N.R. Narimanova, L.M. Sherbakova, A.A. Minina // Revista San Gregorio. – 2020. – No 41. – P. 115–121. – DOI: 10.36097/rsan.v1i41.1489.

20. Calo R. Robots as Legal Metaphors / R. Calo // Harvard Journal of Law & Technology. – 2016. – Vol. 30, No 1. – P. 209–237. – DOI: 10.20511/pyr2020.v8n2.511.

21. Danaher J. Robots, Law and the Retribution Gap / J. Danaher // Ethics and Information Technology. – 2016. – Vol. 18, No 4. – P. 299–309. – DOI: 10.1007/s10676-016-9403-3.

22. Bertolini A. Robot companions: A legal and ethical analysis /A. Bertolini, G. Aiello // The Information Society. – 2018. – Vol. 34, No 3. – P. 130–140. – DOI: 10.1080/01972243.2018.1444249.

23. Хисамова З.И. Уголовная ответственность и искусственный интеллект: теоретические и прикладные аспекты / З.И. Хисамова, И.Р. Бегишев // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13, № 4. – С. 564–574. – DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(4).564-574.

24. Scherer M.U. Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies / M.U. Scherer // Harvard Journal of Law & Technology. – 2016. – Vol. 29, No 2. – P. 353–400.

25. Bikeev I.I. Criminological risks and legal aspects of artificial intelligence implementation / I.I. Bikeev, P.A. Kabanov, I.R. Begishev, Z.I. Khisamova // ACM International Conference Proceeding Series. – 2019. – No a20. – DOI: 10.1145/3371425.3371476.

26. King T.C. Artificial Intelligence Crime: An Interdisciplinary Analysis of Foreseeable Threats and Solutions / T.C. King, N. Aggarwal, M. Taddeo, L. Floridi // Science and Engineering Ethics. – 2020. – Vol. 26, No 1. – P. 89–120. – DOI: 10.1007/s11948-018-00081-0 .

27. Бегишев И.Р. Криминологические риски применения искусственного интеллекта / И.Р. Бегишев, З.И. Хисамова // Всероссийский криминологический журнал. – 2018. – Т. 12, № 6. – С. 767–775. – DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(6).767-775.

28. Caldwell M. AI-enabled future crime / M. Caldwell, J.T.A. Andrews, T. Tanay, L.D. Griffin // Crime Science. – 2020. – Vol. 9, No 14. – P. 564–577. – DOI: 10.1186/s40163-020-00123-8.

29. Khisamova Z.I. Artificial Intelligence and Problems of Ensuring Cyber Security / Z.I. Khisamova, I.R. Begishev, E. L. Sidorenko // International Journal of Cyber Criminology. – 2019. – Vol. 13, No 2. – P. 564–577. – DOI: 10.5281/zenodo.3709267.

30. Henschel A. Social Cognition in the Age of Human–Robot Interaction / A. Henschel, R. Hortensius, E.S. Cross // Trends in Neurosciences. – 2020. – Vol. 43, No 3. – P. 373–384. – DOI: 10.1016/j.tins.2020.03.013.

31. Rahwan I. Machine behavior / I. Rahwan, M. Cebrian, N. Obradovich, et al. // Nature. – 2019. – Vol. 568. – P. 477–486. – DOI: 10.1038/s41586-019-1138-y.

32. Габов А.В. Эволюция роботов и право XXI в. / А.В. Габов, И.А. Хаванова // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 435. – С. 215–233. – DOI: 10.17223/15617793/435/28.

33. Turchin A. Classification of global catastrophic risks connected with artificial intelligence / A. Turchin, D. Denkenberger // AI & Society. – 2020. – Vol. 35, No 1. – P. 147–163. – DOI: 10.1007/s00146-018-0845-5.

34. Бабаев М.М. Риски как компонент детерминационного комплекса преступности / М.М. Бабаев // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 1 (41). – С. 104–110. DOI: 10.24411/2078-5356-2018-00014.

35. Deng B. Machine ethics: The robot's dilemma / B. Deng // Nature. – 2015. – Vol. 523. – P. 24–26. – DOI: 10.1038/523024a

36. Robles Carrillo M. Artificial intelligence: From ethics to law / M. Robles Carrillo // Telecommunications Policy. – 2020. – Vol. 44, No 6. – P. 1–16. – DOI: 10.1016/j.telpol.2020.101937.

37. Robles Carrillo M. La gobernanza de la inteligencia artificial: contexto y parámetros generales / M. Robles Carrillo // Revista Electrónica de Estudios Internacionales. – 2020. – No 39. – P. 1–27. – DOI: 10.17103/reei.39.07.

38. Fosch Villaronga E., Roig A. European regulatory framework for person carrier robots / E. Fosch Villaronga, A. Roig // Computer Law & Security Review. – 2017. – Vol. 33, No 4. – P. 502–520. – DOI: 10.1016/j.clsr.2017.03.018

39. González M. Regulacion Legalde la Robotica y la Inteledencia Artificial: Retos de Futuro / M. González // Revista Jurídica de la Universidad de León. – 2017. – No 4. – P. 25–50. – DOI: 10.1016/j.clsr.2017.03.018.

40. Clarke R. Principles and business processes for responsible AI / R. Clarke // Computer Law & Security Review. – 2019. – Vol. 35, No 4. – P. 410–422. – DOI: 10.1016/j.clsr.2019.04.007.

41. Bertolini A. Wearable Robots: A Legal Analysis. In: González-Vargas J., Ibáñez J., Contreras-Vidal J., van der Kooij H., Pons J. (eds). Wearable Robotics: Challenges and Trends. Biosystems & Biorobotics. Springer. – 2017. – Vol. 16. – P. 201–204. – DOI: 10.1007/978-3-319-46532-6_33.

42. Sumantri V.K. Legal Responsibility on Errors of the Artificial Intelligence-based Robots / V.K. Sumantri // Lentera Hukum. – 2019. – Vol. 6, No 2. – P. 333–348. – DOI: 10.19184/ejlh.v6i2.10154.

43. Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования / Ю.А. Тихомиров // Право и современные государства. – 2017. – № 6. – С. 9–23. DOI: 10.14420/ru.2017.6.1.

44. Бабурин В.В. Риск как основание дифференциации уголовной ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Бабурин. – Омск, 2009. – 39 с.

45. Тихомиров Ю.А. Роботизация: динамика правового регулирования / Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Сариа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – Т. 11, № 3. – С. 532–549. DOI: 10.21638/spbu14.2020.301.

46. Воронин В.Н. Уголовно-правовые риски развития цифровых технологий: постановка проблемы и методы научного исследования / В.Н. Воронин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 12. – С. 73–80. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.52.12.073-080.

47. Бабаев М.М. Феномен риска в контексте профилактической политики (криминальная рискология) / М.М. Бабаев, Ю.Е. Пудовочкин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 1. – С. 136–148. DOI: 10.21638/spbu14.2019.110.

48. Грачева Ю.В. Роботизация и искусственный интеллект: уголовно-правовые риски в сфере общественной безопасности / Ю.В. Грачева, А.А. Арямов // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 6. – С. 169–178. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.169-178.

49. Камалова Г.Г. Некоторые вопросы уголовно-правовой ответственности в сфере применения систем искусственного интеллекта и робототехники / Г.Г. Камалова // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2020. – № 3. – С. 382–388. DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-382-388.

50. Мосечкин И.Н. Искусственный интеллект и уголовная ответственность: проблемы становления нового вида субъекта преступления / И.Н. Мосечкин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 3. – 461–476. DOI: 10.21638/spbu14.2019.304.

51. Gless S. If Robots cause harm, Who is to blame? Self-driving Cars and Criminal Liability / S. Gless, E. Silverman, T. Weigend // New Criminal Law Review. – 2016. – Vol. 19, No 3. – P. 412–436. – DOI: 10.1525/nclr.2016.19.3.412.

52. Bigman Y.E. Holding Robots Responsible: The Elements of Machine Morality / Y.E. Bigman, A. Waytz, R. Alterovitz, K. Gray // Trends in Cognitive Sciences. – 2019. – Vol. 23, No 5. – P. 365–368. – DOI: 10.1016/j.tics.2019.02.008.

53. Matthews P. Technology Definitions. In: Automation and Collaborative Robotics / P. Matthews, S. Greenspan. – Berkeley : Apress, 2020. – P. 45–67. – DOI: 10.1007/978-1-4842-5964-1_2.

54. Ben-Ari M. Robots and Their Applications. In: Elements of Robotics / M. Ben-Ari, F. Mondada. – Berlin : Springer, 2018. – P. 1-20. – DOI: 10.1007/978-3-319-62533-1_1.

55. Gardina D. Social Robot: the Problem of Definition and Classification / D. Gardina // Artificial Societies. – 2018. – Vol. 13, No 1–2. – DOI: 10.18254/S0000115-5-1.

56. Redfield S. A definition for robotics as an academic discipline / S. Redfield // Nature Machine Intelligence. – 2019. – No 1. – P. 263–264. – DOI: 10.1038/s42256-019-0064-x.

57. Lesort T. Continual Learning for Robotics: Definition, Framework, Learning Strategies, Opportunities and Challenges / T. Lesort, V. Lomonaco, A. Stoian, D. Maltoni, D. Filliat, N. Diaz Rodriguez // Information Fusion. – 2020. – Vol. 58. – P. 52–68. – DOI: 10.1016/j.inffus.2019.12.004.

58. Vicentini F. Terminology in safety of collaborative robotics / F. Vicentini // Robotics and Computer-Integrated Manufacturing. – 2020. – Vol. 63. – P. 101921. – DOI: 10.1016/j.rcim.2019.101921.

59. Белых В.И. Системообразующие признаки классификации рисков предприятий / В.И. Белых, С.Г. Полковникова // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2016. – № 2 (24). – С. 177–182. DOI: 10.17238/issn1998-5320.2016.24.177.

60. Кабанов П.А. Криминологическая таксономия: понятие, содержание, таксономические единицы и основания их группировки / П.А. Кабанов // Криминологический журнал БГУЭП. – 2007. – № 1–2. – С. 25–29.

61. Бикеев И.И. Материальные объекты повышенной опасности в российском уголовном праве: общие и специальные вопросы / И.И. Бикеев. – Казань : Познание, 2007. – 272 с.

62. Mishchenko E.V. Autonomous Robot as a Source of Increased Danger in Law: Harm Prevention Problems / E.V. Mishchenko, T.V. Letuta, A.E. Shukhman // 1st International Scientific and Practical Conference on Digital Economy (ISCDE 2019). – 2019. – Vol. 105. – P. 764–768. DOI: 10.2991/iscde-19.2019.149.

REFERENCES

1. Gómez de Ágreda Á. Ethics of autonomous weapons systems and its applicability to any AI systems. *Telecommunications Policy*, 2020, vol. 44, no. 6, pp. 101953. DOI: 10.1016/j.telpol.2020.101953.

2. Winfield A. Ethical standards in robotics and AI. Nat Electron. *Nature Electronics,* 2019, vol. 2, pp. 46–48. DOI: 10.1038/s41928-019-0213-6.

3. Dignum V. Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue. *Ethics and Information Technology,* 2018, vol. 20, no. 1, pp. 1–3. DOI: 10.1007/s10676-018-9450-z.

4. Lin P., Abney K., Bekey G. Robot ethics: Mapping the issues for a mechanized world. *Artificial Intelligence*, 2011, vol. 175, no. 5–6, pp. 942–949. DOI: 10.1016/j.artint.2010.11.026.

5. Belk R. Ethical issues in service robotics and artificial intelligence. *The Service Industries Journal*, 2020, vol. 40, no. 10, pp. 1–17. DOI: 10.1080/02642069.2020.1727892.

6. Sharkey N. The Ethical Frontiers of Robotics. *Science*. 2008, vol. 322, no. 5909, pp. 1800–1801. DOI: 10.1126/science.1164582.

7. Lo Piano S. Ethical principles in machine learning and artificial intelligence: cases from the field and possible ways forward. *Humanities and Social Sciences Communications,* 2020, vol. 7, no. 9, pp. 1–7. DOI: 10.1057/s41599-020-0501-9.

8. Green B.P. Ethical Reflections on Artificial Intelligence. *Scientia et Fides,* 2018, vol. 6, no. 2, pp. 9–31. DOI: 10.12775/SetF.2018.015.

9. Winfield AFT., Jirotka M. Ethical governance is essential to building trust in robotics and artificial intelligence systems. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences,* 2018, vol. 376, no. 2133, pp. 1–13. DOI: 10.1098/rsta.2018.0085.

10. Tubert A. Ethical Machines? *Seattle University Law Review*, 2018, vol. 41, no. 4, pp. 1163–1168.

11. Guo S., Zhang G. Robot Rights. *Science,* 2009, vol. 323, no 5916, pp. 876a. DOI: 10.1126/science. 323.5916.876a.

12. Fosch-Villaronga E., Golia A.J. Robots, standards and the law: Rivalries between private standards and public policymaking for robot governance. *Computer Law & Security Review,* 2019, vol. 35, no. 2, pp. 129–144. DOI: 10.1016/j.clsr.2018.12.009.

13. Leenes R., Palmerini E., Koops B.-J., Bertolini A., Salvini P., Lucivero F. Regulatory challenges of robotics: some guidelines for addressing legal and ethical issues. *Law, Innovation and Technology,* 2019, vol. 9, no. 1, pp. 1–44. DOI: 10.1080/17579961.2017.1304921.

14. Bokovnya A.Yu., Begishev I.R., Khisamova Z.I., Bikeev I.I., Sidorenko E.L., Bersei D.D. Pressing Issues of Unlawful Application of Artificial Intelligence. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, vol. 9, pp. 1054–1057. DOI: 10.6000/1929-4409.2020.09.119.

15. Boden M., Bryson J., Caldwell D., Dautenhahn K., Edwards L., Kember S., Newman P., Parry V., Pegman G., Rodden T., Sorrell T., Wallis M., Whitby B., Winfield A. Principles of robotics: regulating robots in the real world. *Connection Science,* 2017, vol. 29, no. 2, pp. 124–129. DOI: 10.1080/09540091.2016.1271400.

16. Van den Berg B. Robots as Tools for Techno-Regulation. *Law, Innovation and Technology,* 2011, vol. 3, no. 2, pp. 319–334. DOI: 10.5235/175799611798204905.

17. Bennett B., Daly A. Recognising rights for robots: Can we? Will we? Should we? *Law, Innovation and Technology,* 2020, vol. 12, no. 1, pp. 1–21. DOI: 10.1080/17579961.2020.1727063.

18. Baranov P.P., Mamychev A.Yu., Plotnikov A.A., Voronov D.Yu., Voronova E.M. Problems of Legal Regulation of Robotics and Artificial Intelligence from the Psychological Perspective. *Propósitos y Representaciones,* 2020, vol. 8, no. 2, e511. DOI: 10.20511/pyr2020.v8n2.511.

19. Bokovnya A.Yu., Begishev I.R., Khisamova Z.I., Narimanova N.R., Sherbakova L.M., Minina A.A. Legal Approaches to Artificial Intelligence Concept and Essence Definition. *Revista San Gregorio,* 2020, no. 41, pp. 115–121. DOI: 10.36097/rsan.v1i41.1489.

20. Calo R. Robots as Legal Metaphors. *Harvard Journal of Law & Technology,* 2016, vol. 30, no. 1, pp. 209–237. DOI: 10.20511/pyr2020.v8n2.511.

21. Danaher J. Robots, Law and the Retribution Gap. *Ethics and Information Technology,* 2016, vol. 18, no. 4, pp. 299–309. DOI: 10.1007/s10676-016-9403-3.

22. Bertolini A., Aiello G. Robot companions: A legal and ethical analysis. *The Information Society,* 2018, vol. 34, no. 3, pp. 130–140. DOI: 10.1080/01972243.2018.1444249.

23. Khisamova Z.I., Begishev I.R. Criminal liability and artificial intelligence: theoretical and applied aspects. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 4, pp. 564–574. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(4).564-574. (In Russ.).

24. Scherer M.U. Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies. *Harvard Journal of Law & Technology,* 2016, vol. 29, no. 2, pp. 353–400.

25. Bikeev I.I., Kabanov P.A., Begishev I.R., Khisamova Z.I. Criminological risks and legal aspects of artificial intelligence implementation. *ACM International Conference Proceeding Series,* 2019, a20. DOI: 10.1145/3371425.3371476.

26. King T.C., Aggarwal N., Taddeo M., Floridi L. Artificial Intelligence Crime: An Interdisciplinary Analysis of Foreseeable Threats and Solutions. *Science and Engineering Ethics*, 2020, vol. 26, no. 1, pp. 89–120. DOI: 10.1007/s11948-018-00081-0.

27. Begishev I.R., Khisamova Z.I. Criminological risks of using artificial intelligence. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 6, pp. 767–775. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(6).767- 775. (In Russ.).

28. Caldwell M., Andrews J.T.A., Tanay T., Griffin L.D. AI-enabled future crime. *Crime Science,* 2020, vol. 9, no. 14, pp. 564–577. DOI: 10.1186/s40163-020-00123-8.

29. Khisamova Z.I., Begishev I.R., Sidorenko E.L. Artificial Intelligence and Problems of Ensuring Cyber Security. *International Journal of Cyber Criminology,* 2019, vol. 13, no. 2, pp. 564–577. DOI: 10.5281/zenodo.3709267.

30. Henschel A., Hortensius R., Cross E.S. Social Cognition in the Age of Human–Robot Interaction. *Trends in Neurosciences*, 2020, vol. 43, no. 3, pp. 373–384. DOI: 10.1016/j.tins.2020.03.013.

31. Rahwan I., Cebrian M., Obradovich N., et al. Machine behavior. *Nature*, 2019, vol. 568, pp. 477–486. DOI: 10.1038/s41586-019-1138-y.

32. Gabov A.V., Khavanova I.A. Evolution of Robots and the 21st-Century Law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal,* 2018, no. 435, pp. 215–233. (In Russ.).

33. Turchin A., Denkenberger D. Classification of global catastrophic risks connected with artificial intelligence. *AI & Society*, 2020, vol. 35, no. 1, pp. 147–163. DOI: 10.1007/s00146-018-0845-5.

34. Babaev M.M. Risks as a component of the determinational complex of crime. *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*, 2018, no. 1 (41), pp. 104–110. DOI: 10.24411/2078-5356-2018-00014 (In Russ.).

35. Deng B. Machine ethics: The robot's dilemma. *Nature,* 2015, vol. 523, pp. 24–26. DOI: 10.1038/523024a.

36. Robles Carrillo M. Artificial intelligence: From ethics to law. *Telecommunications Policy,* 2020, vol. 44, no. 6, pp. 1-16. DOI: 10.1016/j.telpol.2020.101937.

37. Robles Carrillo M. La gobernanza de la inteligencia artificial: contexto y parámetros generals. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2020, no. 39, pp. 1-27. DOI: 10.17103/reei.39.07

38. Fosch Villaronga E., Roig A. European regulatory framework for person carrier robots. *Computer Law & Security Review,* 2017, vol. 33, no. 4, pp. 502–520. DOI: 10.1016/j.clsr.2017.03.018.

39. González M. Regulacion Legalde la Robotica y la Inteledencia Artificial: Retos de Futuro. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 2017, no. 4, pp. 25–50. DOI: 10.1016/j.clsr.2017.03.018.

40. Clarke R. Principles and business processes for responsible AI. *Computer Law & Security Review,* 2019, vol. 35, no. 4, pp. 410–422. DOI: 10.1016/j.clsr.2019.04.007.

41. Bertolini A. Wearable Robots: A Legal Analysis. In: González-Vargas J., Ibáñez J., Contreras-Vidal J., van der Kooij H., Pons J. (eds). *Wearable Robotics: Challenges and Trends. Biosystems & Biorobotics*. Springer, 2017, vol. 16, pp. 201–204. DOI: 10.1007/978-3-319-46532-6_33.

42. Sumantri V.K. Legal Responsibility on Errors of the Artificial Intelligence-based Robots. *Lentera Hukum*, 2019, vol. 6, no. 2, pp. 333–348. DOI: 10.19184/ejlh.v6i2.10154.

43. Tikhomirov Yu.A. Risk in the focus of legal regulation. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 2017, no. 6, pp. 9–23. DOI: 10.14420/en.2017.6.1 (In Russ.).

44. Baburin V.V. *Risk as a basis for differentiation of criminal liability*. Author's Abstract of Dissertation of Candidate of Legal Sciences, Omsk, 39 p. (In Russ.).

45. Tikhomirov Yu.A. Robotization: dynamics of legal regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law,* 2020, vol. 11, no. 3, pp. 532–549. DOI: 10.21638/spbu14.2020.301 (In Russ.).

46. Voronin V.N. Criminal Law Risks of Digital Technologies Development: Problem Statement and Research Plan. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),* 2018, no. 12, pp. 73–80. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.52.12.073-080 (In Russ.).

47. Babaev M.M., Pudovochkin Yu.E. The phenomenon of risk in the context of preventive policy (criminal riskology). *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, vol. 10, no. 1, pp. 136–148. DOI: 10.21638/spbu14.2019.110 (In Russ.).

48. Gracheva Yu.V., Aryamov A.A. Robotization and Artificial Intelligence: Criminal Law Risks in the Field of Public Security. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law,* 2020, vol. 15, no. 6, pp. 169–178. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.169-178. (In Russ.).

49. Kamalova G.G. Some Questions of Criminal Legal Responsibility in the Field of Application of Artificial Intelligence Systems and Robotics. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo» = Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law,* 2020, no. 3, pp. 382–388. DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-382-388 (In Russ.).

50. Mosechkin I.N. Artificial intelligence and criminal liability: problems of becoming a new type of crime subject. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, vol. 10, no. 3, pp. 461–476. DOI: 10.21638/spbu14.2019.304 (In Russ.).

51. Gless S., Silverman E., Weigend T. If Robots cause harm, Who is to blame? Self-driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review*, 2016, vol. 19, no. 3, pp. 412–436. DOI: 10.1525/nclr.2016.19.3.412.

52. Bigman Y.E., Waytz A., Alterovitz R., Gray K. Holding Robots Responsible: The Elements of Machine Morality. *Trends in Cognitive Sciences*, 2019, vol. 23, no. 5, pp. 365–368. DOI: 10.1016/j.tics.2019.02.008.

53. Matthews P., Greenspan. S. Technology Definitions, in: *Automation and Collaborative Robotics*. Berkeley: Apress, 2020. Pp. 45–67. DOI: 10.1007/978-1-4842-5964-1_2.

54. Ben-Ari M., Mondada F. Robots and Their Applications, in: *Elements of Robotics*. Springer, 2018, pp. 1-20. DOI: 10.1007/978-3-319-62533-1_1.

55. Gardina D. Social Robot: the Problem of Definition and Classification. *Artificial Societies,* 2018, vol. 13, no. 1–2. DOI: 10.18254/S0000115-5-1.

56. Redfield S. A definition for robotics as an academic discipline. *Nature Machine Intelligence*, 2019, no. 1, pp. 263–264. DOI: 10.1038/s42256-019-0064-x.

57. Lesort T., Lomonaco V., Stoian A., et al. Continual Learning for Robotics: Definition, Framework, Learning Strategies, Opportunities and Challenges. *Information Fusion*, 2020, vol. 58, pp. 52–68. DOI: 10.1016/j.inffus.2019.12.004.

58. Vicentini F. Terminology in safety of collaborative robotics. *Robotics and Computer-Integrated Manufacturing*, 2020, vol. 63, pp. 101921. DOI: 10.1016/j.rcim.2019.101921.

59. Belykh V.I. Signs Backbone Risk Classification Companies. *Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniya*, 2016, no. 2 (24), pp. 177–182. DOI: 10.17238/issn1998-5320.2016. 24.177 (In Russ.).

60. Kabanov P. A. Criminological Taxonomy: Definition, Content, Taxonomy Units and Grounds for Grouping Them. *Kriminologicheskij zhurnal BGUE`P = Criminological Journal of BNUEL,* 2007, no. 1–2, pp. 25–29. (In Russ.).

61. Bikeev I.I. Material objects of increased danger in the Russian criminal law: general and special issues. Kazan: Posnanie, 2007, 272 p. (In Russ.).

62. Mishchenko E.V., Letuta T.V., Shukhman A.E. Autonomous Robot as a Source of Increased Danger in Law: Harm Prevention Problems, *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference on Digital Economy (ISCDE 2019),* 2019, vol. 105, pp. 764–768. DOI: 10.2991/iscde-19.2019.149.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бегишев Ильдар Рустамович – кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Татарстан, старший научный сотрудник
Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП)
420111, Россия, г. Казань, ул. Московская, 42
E-mail: begishev@mail.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ildar R. Begishev – PhD in Law, Honoured Lawyer of the Republic of Tatarstan, senior researcher
Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML)
42, Moskovskaya ul., Kazan, 420111, Russia
E-mail: begishev@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5619-4025

ORCID: 0000-0001-5619-4025
Scopus AuthorID: 57205305394
ResearcherID: T-2409-2019
SPIN-код РИНЦ: 8859-9395; AuthorID: 595003

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бегишев И.Р. Криминологическая классификация роботов: риск-ориентированный подход / И.Р. Бегишев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 185–201. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1). 185-201.

Scopus AuthorID: 57205305394
ResearcherID: T-2409-2019
RSCI SPIN code: 8859-9395; AuthorID: 595003

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Begishev I.R. Criminological classification of robots: risk-based approach. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 185–201. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).185-201. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

УДК 342.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(1).202-211

CC BY 4.0

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПЕНОЛОГИИ

С.Н. Шаклеин
Дальневосточный юридический институт МВД России, г. Хабаровск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
02 октября 2020 г.
Дата принятия в печать –
15 января 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
15 апреля 2021 г.

Ключевые слова
Пенология, эффективность административного наказания, административная ответственность, административный деликт, административный делинквент, девиантное поведение, убеждение, принуждение, психология, социология

Статья посвящена анализу эффективности административного наказания, применяемого в отношении лиц с девиантным поведением аморальной направленности, и выработке предложений по повышению эффективности применения административного наказания с пенологической точки зрения. Предлагаются пенологические условия повышения эффективности нормотворческой и правоприменительной практики, указывается на необходимость обеспечения взаимодействия и сплочения юриспруденции, социологии права и юридической психологии, методов убеждения и принуждения в разработке и применении административно-санкционных мер, что обеспечивает максимальную гибкость конечного решения, возможность учета в нем правовых, социальных, психологических, экономических и других нюансов рассматриваемого дела в целях оказания максимального воздействия на сознание и поведение человека для его последующего исправления и перевоспитания, формирования у него стойкой привычки правомерного поведения. Также автором предлагается предусмотреть в гл. 19 КоАП РФ административную ответственность за неисполнение требований предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

ADMINISTRATIVE PENOLOGY: THE ISSUES OF LEGAL THEORY

Sergey N. Shaklein
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Khabarovsk, Russia

Article info
Received –
2020 October 02
Accepted –
2021 January 15
Available online –
2021 April 15

Keywords
Penology, efficiency of administrative punishment, administrative responsibility, administrative tort, administrative delinquent, deviant behavior, persuasion, coercion, psychology, sociology

The subject. The article is devoted to the analysis of the effectiveness of administrative punishment enforced to persons with deviant behavior of an immoral orientation, and the development of proposals for improving the effectiveness of administrative punishment from a penological point of view. The subject of the research is administrative punishment and the legally fixed type and limits of administrative-tort sanctions, which allow administrative jurisdiction bodies and courts to enforce a specific type and measure of administrative punishment aimed at forming the legality of the behavior of an administrative delinquent.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that increasing the effectiveness of administrative punishment will significantly reduce the repetition of administrative offenses due to the educational impact on the consciousness and behavior of administrative delinquents, their moral education. The author analyzes the effectiveness of administrative fine by the repetition of administrative offenses (on all-Russian and regional statistics) and develops proposals for improving the effectiveness of administrative punishment.

The methodology. The results of this research were achieved through the use of general scientific methods in the framework of observation, comparative, logical interpretation of legal acts, statistical analysis as well as through the analysis of law enforcement practice.

ISSN 2658-4050 (Online)

The main results. The analysis of law enforcement practice has shown the ineffectiveness of the administrative punishment imposed on persons with deviant behavior of an immoral orientation. In this regard, the author suggests penological conditions for improving the effectiveness of rule-making and law enforcement practice, points out the need to ensure interaction and cohesion of jurisprudence, sociology of law and legal psychology, methods of persuasion and coercion in the development and application of administrative sanctions measures. It provides maximum flexibility of the final decision, the possibility of taking into account legal, social, psychological, economic and other nuances of the case in order to maximize the impact on the consciousness and behavior of a person for his subsequent correction and re-education, the formation of a persistent habit of lawful behavior. The author also proposes to provide for administrative liability for failure to comply with official warnings about the inadmissibility of actions creating conditions for commission of crimes, of administrative offences or of the inadmissibility of the continuation of antisocial behavior.

Conclusions. The issues of increasing the effectiveness of the appointment and execution of administrative punishment need increased attention of the state and urgently require a targeted approach to punishment first of all.

1. Введение

Кардинальные общественные изменения в обществе, острые и актуальные проблемные ситуации в жизни человека, отражающие сложность и противоречивость общественного развития, способствуют разрушению ранее принятых норм, ценностей и модели поведения личности, которая в последующем ведет аморальный образ жизни (пьянство, алкоголизм, наркомания, проституция, мелкое хулиганство). Несоответствие поведения личности общепризнанным ценностям, нормам морали и права считается отклоняющимся (девиантным) поведением. Подобное поведение требует социально-психологической коррекции, комплексного воздействия на психику человека – его разум, эмоции и волю. Поэтому и административное наказание к лицам с дивиантным поведением аморальной направленности должно быть соответствующим, нацеленным на воспитание и исправление, быть дифференцированным и индивидуализированным, а методы убеждения и принуждения должны применяться на каждом этапе административно-деликтного процесса в ходе реализации административно-деликтных процедур, входить в само наказание и оставаться в постнаказательном состоянии, чтобы комплексно воздействовать на сознание и поведение делинквента. Тогда у правоприменителя будет возможность назначить реально исполнимое административное наказание, цель которого – предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами, формирование у них стойкой привычки правомерного поведения [1, с. 171; 2; 3, с. 82; 4; 5].

Обратимся к исследованию путей эффективного назначения и исполнения административных наказаний в рамках нового научного направления – административной пенологии, центральными элементами предмета которой являются административное наказание и те явления, которые формируют законодательно закрепленный вид и пределы административно-деликтных санкций, условия назначения и исполнения административных наказаний, механизм эффективности процесса назначения и исполнения административного наказания и основанные на этом индивидуальные социально справедливые решения судов и органов административной юрисдикции.

Пенологические исследования эффективности административного наказания в конечном итоге заключаются в выработке мер и предложений по формированию административно-деликтных санкций, позволяющих правоприменителю назначить и реализовать исполнение индивидуального наказания, формирующего правомерность поведения административного делинквента и обеспечивающего общепревентивную цель наказания.

2. Анализ эффективности административных наказаний на основании статистики (региональной и российской)

Насколько эффективно применяется административное наказание в отношении лиц, имеющих отклонения от социальных и нравственных норм, можно судить по повторности административных деликтов.

Обратимся к анализу правоприменительной практики на примере двух регионов России: Магаданской и Брянской областей.

Так, по данным СООП, в 2018 г. на территории Магаданской области зарегистрировано 8217 адми-

ISSN 2542-1514 (Print)

нистративных правонарушений, из которых 5266 совершены повторно (это 64 % от общего количества административных правонарушений) 1325 правонарушителями. В 2019 г. соответственно – 8227, из которых 4960 совершены повторно (что составило 60 %) 1413 правонарушителями[1].

Если рассматривать общую картину повторности административных деликтов по видовому объекту пропорционально количеству административных делинквентов, то она представляется в следующем виде (табл. 1 и 2).

Таблица 1

Соотношение количества административных правонарушений к количеству административных делинквентов, их совершивших, в 2018 г.

Главы КоАП РФ	*Количество административных правонарушений*	*Количество административных делинквентов*
5	625	227
6	492	127
19	849	196
20	3097	741
7, 8, 10, 12, 14, 15, 17, 18	203	34
Итого	5266	1325

Таблица 2

Соотношение количества административных правонарушений к количеству административных делинквентов, их совершивших, в 2019 г.

Главы КоАП РФ	*Количество административных правонарушений*	*Количество административных делинквентов*
5	555	193
6	382	121
7	88	42
12	120	87
17	309	110
19	659	159
20	2537	609
8, 10, 12, 14, 15, 18	310	92
Итого	4960	1413

Детальный анализ показал, что в Магаданской области в 2018 г. наибольшее количество совершенных административных правонарушений одним и тем же делинквентом составило 40, 39, 36 нарушений; в 2019 г. – 42, 41, 39.

Рассмотрим отдельно административную статистику делинквента, совершившего в 2018 г. наибольшее количество административных деликтов – 40. Из 40 административных деликтов 37 квалифицированы по ст. 20.21 КоАП РФ, по которым в 34 случаях назначено наказание в виде административного ареста, по остальным – штраф.

В 2019 г. наибольшее количество административных деликтов, совершенных делинквентом, составило 42 деликта, из которых 26 административных деликтов квалифицированы по ст. 20.21 КоАП РФ – по всем назначено наказание в виде административного ареста; остальные нарушения в большей части составил административный состав по ст. 17.7 КоАП РФ в количестве 12 деликтов, по которым назначено наказание в виде штрафа.

Аналогичная картина административной деликтности наблюдается в Брянской области. Так, в 2018 г. зарегистрировано 91 476 административных правонарушений, из которых 61 957 совершены повторно (это 67,7 % от общего количества административных правонарушений) 13 528 правонарушителями. В 2019 г. соответственно — 92 297 правонарушений, из которых 65 152 совершены повторно (что составило 70,6 %) 8765 правонарушителями[2].

Наибольшее количество совершенных административных правонарушений в Брянской области одним и тем же делинквентом в 2018 г. составило 119, 117; в 2019 г. – 124, 122.

Таким образом, можно смело констатировать, что частная превенция в предупреждении рецидива и общая превенция административных наказаний за аморальные деликты делинквентов с девиантным поведением неэффективны и требуют кардинально нового подхода в профилактике правонарушений и преступлений, а также в применении отдельных средств воздействия на сознание и поведение человека [6, с. 37; 7, с. 10].

Полагаем, что и в других регионах России картина административной деликтности с лицами девиантного поведения аморальной направленности ничем не отличается. Связано это, прежде всего, с устоявшейся административно-деликтной полити-

[1] Система информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России // Сервис обеспечения оперативно-служебной деятельности «Сервис обеспечения охраны общественного порядка “СООП”». URL: https://it.mvd.ru (дата обращения: 04.03.2020). (*В данную статистику не входят правонарушения, выявленные подразделениями Госавтоинспекции и миграции*).

[2] Там же. (*В данную статистику не входят правонарушения, выявленные подразделениями Госавтоинспекции и миграции*).

ISSN 2658-4050 (Online)

кой: с отсутствием комплексного подхода к структурированию административно-деликтных санкций, воспитательных мер посредством применения методов убеждения и принуждения, полноценного и целенаправленного механизма выбора вида и размера индивидуального административного наказания и его исполнения [8–11; 12, с. 169].

В подтверждение этого высказывания обратимся к иной статистике. Проанализируем правоприменительную практику, сложившуюся в отношении лиц с девиантным поведением, чьи действия представляют более высокую общественную опасность в сравнении с предыдущей категорией граждан – лицами, в отношении которых установлен административный надзор.

Так, согласно ГИАЦ МВД России, в 2018 г. количество правонарушений по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ составило 82 217, по ч. 3 ст. 19.24 КоАП РФ – 137 272, повторность составила 167%; в 2019 г. соответственно по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ – 82 186, по ч. 3 ст. 19.24 КоАП РФ – 145 205, повторность – 177 %[3].

Апеллирование к этой статье не случайно, а именно к лицам, которые ранее совершали преступления, в отношении которых установлен административный надзор с ограничениями на права и свободы, а также вмененными обязанностями, в целях предупреждения совершения ими преступлений и (или) правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия[4] [13, с. 135; 14, с. 25–26].

Однако данная категория лиц, привлеченных к уголовной и административной ответственности (по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ), осознанно совершает повторные аналогичные административные правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 19.24 КоАП РФ, пренебрегая установленными государственными ограничениями и обязанностями, что также указывает на неэффективность назначаемого административного наказания, отсутствие воспитательного воздействия на сознание и поведение человека.

Апеллируем к статистике, демонстрирующей эффективность конкретного вида административного наказания — административного штрафа, назначаемого в отношении водителей.

На июнь 2020 г. 82 человека (водителя) в России имеют свыше одной тысячи неуплаченных штрафов, 340 – свыше пятисот, 10 300 лиц – более ста и 25 800 – свыше пятидесяти[5]. Такие участники дорожного движения, осознавая свою безнаказанность, умышленно совершают правонарушения, создавая угрозу безопасности дорожного движения, что ставит под сомнение эффективность назначенного административного наказания (штрафа) и механизма процесса его назначения и исполнения.

3. Результат проведенного анализа и предложения по повышению эффективности административного наказания

На сегодняшний день, несмотря на происходящие перманентные изменения в административном законодательстве, у правоприменителя, назначающего и (или) исполняющего административное наказание, не имеется возможности применить индивидуальное воспитательное наказание с реализацией комплексных психолого-педагогических мер, методов убеждения и принуждения, направленное на положительную социально-психологическую коррекцию, которое должно приводить не только к ответу за содеянное перед законом, но и к ресоциализации личности, социально адаптируя ее к установившимся нормам и ценностям общества.

Стоит отметить отсутствие полноценного применения методов убеждения и принуждения как в процессе назначения и исполнения административного наказания, так и в содержании административно-деликтных санкций, необходимых для всестороннего воспитательного воздействия на административного делинквента.

Исследуя эффективность административно-правовых санкций, Л.Л. Попов отмечал, что «убеждение и принуждение как методы государственного управления – явления социальные, ибо они находят свое проявление в характере связей между участниками конкретных общественных отношений. Эти методы, представляя собой систему способов организующего воздействия государства (органа управления, должностного лица) на сознание и поведение людей (конкретного объекта управления), являются необходимым условием нормального функциони-

[3] ЦСИ ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России». URL: http://10.5.0.16/csi (дата обращения: 04.03.2020).

[4] Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 01.10.2019) (ст. ст. 2, 3) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

[5] Портал ФИС ГИБДД-М БД Адмпрактика/Субъекты РФ/Отчетность/Информация по злостным нарушителям.

ISSN 2542-1514 (Print)

рования общества в целом, любого государственного объединения, любого процесса управления» [15, с. 19].

Применение комплексного воздействия на сознание и поведение личности оправдает себя лишь в случае, если эти меры сформированы на основе личностных качеств, определяющих моральный облик и индивидуальность человека.

А.Н. Дерюга, исследуя административную деликтологию, указывал на то, что «изучение личности правонарушителя имеет большое научное и практическое значение, поскольку без определения специфических характеристик лиц с асоциальным поведением, а также механизмов его формирования вряд ли можно эффективно предупреждать и пресекать противоправные акты, организовывать борьбу как с отдельными видами административных правонарушений, так и с их совокупностью» [16, с. 142].

Отсюда следует, что произвести коррекцию поведения граждан лишь правовыми методами в полном объеме не представляется возможным, об этом свидетельствует количество административных правонарушений и их рецидивность. Согласно статистике ГИАЦ МВД России, в 2019 г. совершено 153 386 306 административных правонарушений; в 2018 г. – 140 631 509; в 2017 г. – 121 516 013; в 2016 г. – 179 769 586; в 2015 г. – 165 972 120[6].

Кроме материального и (или) физического, административное наказание должно иметь и психологический (эмоциональный) характер, а его целью должно быть предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами, формирование у них стойкой привычки правомерного поведения путем их воспитания, нравственно-психологического преобразования их сознания с использованием методов убеждения и принуждения, оказывающих воздействие на сознание, волю и разум [6; 17, с. 8; 18].

Многие выдающиеся ученые-административисты (Л.В. Коваль, И.И. Веремеенко, Д.Н. Бахрах, А.С. Дугенец, В.И. Майоров, А.И. Каплунов, А.Н. Дерюга, В.В. Головко, А.В. Бутков, И.В. Максимов, О.С. Рогачева, Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина, М.Я. Саввин, А.А. Кудрявая), исследуя эффективность административного наказания, отмечали, что цель наказания должна включать в себя исправление и перевоспитание правонарушителя [1, с. 170–171; 19, с. 12; 20; 21, с. 174; 22, с. 19–20; 23, с. 425–445; 24, с. 34; 25; 26, с. 24–43; 27, с. 265; 28, с. 6; 29; 30, с. 653].

Эффективность применения административного наказания непосредственно зависит от механизма процесса назначения и исполнения административного наказания, от четкого административно-процессуального регулирования административно-деликтного процесса и административно-деликтных процедур, а также от профессионализма правоприменителя [31, с. 4].

Взаимосвязь и последовательность осуществления административно-деликтных процедур и административно-деликтных процессов административно-деликтного законодательства обеспечивают порядок назначения и неотвратимости исполнения административных наказаний.

Результативность наказания зависит от упорядоченной и организованной административно-юрисдикционной деятельности судей, административно-юрисдикционных органов и иных правоохранительных органов на каждом этапе административно-юрисдикционной деятельности. А.П. Шергин в связи с этим подчеркивал, что весь процесс должен быть подчинен максимальному достижению целей административной юрисдикции и, прежде всего, ее воспитательной цели [6, с. 127].

При разрешении административных дел, кроме правового, необходим и социально-психологический подход, позволяющий установить, что предшествует административному деликту, какие провоцирующие факторы в психике человека стали причиной девиантного поведения. Очевидно, рассматриваемая сфера находится в предметной области психологии, социологии, доступна компетентному правоприменителю, прошедшему специализированное обучение по курсам психологии (психология девиантного поведения, юридическая и социальная психология), имеющему навык разумного и взвешенного отношения к воспитательному процессу и способному подобрать соответствующее наказание в индивидуально-воспитательных целях.

Необходимость комплексного индивидуального подхода к назначению наказания подтверждается результатом проведенного опроса лиц, неоднократно отбывающих административное наказание в виде ареста. Так, при анкетировании лиц с явными амо-

[6] ЦСИ ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России». URL: http://10.5.0.16/csi (дата обращения: 04.03.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

ральными наклонностями, страдающих алкоголизмом, не имеющих постоянного заработка или места жительства, на вопрос: «Вы осознанно совершили правонарушение, за которое отбываете наказание в виде ареста?» – положительно ответили 74 % респондентов, отрицательно – 19 %, затруднились с ответом – 7 % опрошенных. На вопрос: «После отбытия наказания откажетесь ли Вы от последующего нарушения?» – 25 % респондентов ответили положительно, 63 % – отрицательно, 12 % дали ответ «Не знаю».

Результаты такого анкетирования показали неутешительную картину, а именно: большинство из анкетируемых умышленно совершают правонарушения, чтобы понести административное наказание в виде ареста, так как данная среда обитания является для них комфортной. Иными словами, для лиц с девиантным поведением установленное административное наказание оказывается благоприятным и, как это ни парадоксально, для некоторых из них может быть поводом для совершения нового правонарушения.

Подобное положение дел указывает на неэффективность административного наказания в отношении лиц с девиантным поведением, а также негативно отражается на результативности работы правоохранительных органов с данной категории граждан. Поэтому решение вопроса о повышении эффективности административного наказания в отношении указанных лиц повысит и эффективность работы правоохранительных органов, предоставляя им дополнительную возможность привлекать личный состав для борьбы с иными видами правонарушений.

Несомненно, в профилактике и предупреждении правонарушений применяется и общее профилактическое воздействие: правовое просвещение, правовое информирование; социальная адаптация; социальная реабилитация и другие способы, благоприятно влияющие на состояние безопасности государства, общества и граждан. Так, по убеждению И.В. Максимова, «немаловажным фактором в предупреждении правонарушений является воспитание всех членов общества в направлении выработки у них позитивной морали, убеждений и взглядов, наконец, нравственности» [32, с. 93].

4. Предложение по повышению эффективности реализации правового института – объявление органами внутренних дел официального предостережения (предостережения)

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[7] одной из форм профилактического воздействия является объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

Реализация этого правового института обеспечивается согласно указанному Федеральному закону и приказу МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения»[8].

Однако законодательством не предусмотрена ответственность за неисполнение указанных предостережений, что не обеспечивает охрану общественным отношениям в области защиты исполнения обязательных требований, принятых органами государственной власти (их должностными лицами).

Полагаем, в целях повышения эффективности данной формы профилактического воздействия главу 19 КоАП РФ следует дополнить административным составом, предусматривающим административную ответственность за неисполнение указанных предостережений.

[7] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

[8] О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (вместе с «Порядком объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, включая порядок его направления (вручения)») : приказ МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.06.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

5. Заключение

Для реализации полноценного комплекса назначения и исполнения наказания необходим правовой инструментарий с психолого-педагогическим, социальным подходом, с системной реализацией в отношении делинквентов ресоциализационных мероприятий. Для этого требуется повышение эффективности осуществления административно-деликтных процедур и административно-деликтных процессов административно-деликтного законодательства, нормотворческой и правоприменительной практики путем обеспечения взаимодействия и сплочения юриспруденции, социологии права, юридической психологии, правовой статистики и других отраслей права и знаний, а также методов убеждения и принуждения, что в конечном итоге позволит обеспечить максимальную гибкость решения, учесть правовые, социальные, психологические, экономические и другие нюансы рассматриваемого дела.

В каждом конкретном случае правоприменителю необходимо предусмотреть все обстоятельства совершенного административного правонарушения, особенности социально-биологического статуса административного делинквента, его материального и психологического состояния и в последующем сформировать такое индивидуальное наказание, которое вызовет у виновного чувство справедливости понесенного им наказания, укрепит уважение к закону, правопорядку и правоприменителю.

Изучая эффективность и порядок применения административных наказаний, А.С. Дугенец отмечает, что «вопрос об эффективности административных наказаний и порядка их применения имеет большое теоретическое и практическое значение, но, к сожалению, до настоящего времени не имеет четкого организационно-правового разрешения» [33, с. 40–41; 34, с. 155–156]; такого же взгляда придерживается и И.В. Максимов [35, с. 131].

Очевидно, требуются предварительные и целенаправленные социально-психологические исследования, способствующие выработке конкретной методики и критериев наказания, с помощью которых будет возможно эффективно влиять на будущее поведение административного делинквента путем формирования у него уважения к закону, нормам права и морали.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. – М.: Юридическая литература, 1975. – 192 с.

2. Головко В.В. Исполнение административного наказания / В.В. Головко, В.В. Бражников // Законность. – 2008. – № 2. – С. 38–41.

3. Майоров В.И. Проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения / В.И. Майоров // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14, № 4. – С. 81–84.

4. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение / Л.Л. Попов. – М.: Московский рабочий, 1968. – 160 с.

5. Головко В.В. О понятии и содержании стадии исполнения постановления о назначении административного наказания / В.В. Головко, О.В. Терехов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2005. – № 8. – С. 91–101.

6. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юридическая литература, 1979. – 144 с.

7. Майоров В.И. Административно-правовые меры противодействия преступности как объект исследования и их роль в научном обеспечении предупредительной деятельности субъектов профилактики / В.И. Майоров // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2019. – № 1. – С. 10–13.

8. Нагорнов Д.С. Административные наказания в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук / Д.С. Нагорнов. – Ростов-на-Дону, 2010. – 160 с.

9. Шергин А.П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности / А.П. Шергин // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 4. – С. 21–23.

10. Шергин А.П. Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – № 3. – С. 72–76.

11. Шергин А.П. Административный штраф: проблемы установления и применения / А.П. Шергин // Теория и практика административного права и процесса: мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвященной па-

мяти профессора В.Д. Сорокина (24 мая 2019 г.) / редкол. : В.В. Денисенко, К.Д. Рыдченко, В.Н. Козлов, И.В. Яблонский, И.К. Харитонов, С.Г. Баскакова. – Краснодар: КрУ МВД России, 2019. – С. 228–234.

12. Севрюгин В.Е. Роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях / В.Е. Севрюгин, Л.С. Козлова // Lex Russia. – 2016. – № 10. – С. 164–172.

13. Майоров В.И. Модернизация системы государственного контроля и надзора в современной России / В.И. Майоров // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 4. – С. 133–137.

14. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / О.И. Бекетов. – Челябинск, 2011. – 36 с.

15. Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1976. – 212 с.

16. Дерюга А.Н. О некоторых особенностях изучения субъекта административного правонарушения в административно-деликтологическом исследовании / А.Н. Дерюга // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 7. – С. 142–146.

17. Россинский Б.В. Административная ответственность как метод государственного управления / Б.В. Россинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 11. – С. 3–12.

18. Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: моногр. / А.Н. Дерюга. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 550 с.

19. Бутков А.В. Некоторые проблемы применения административных наказаний / А.В. Бутков // Применение административных наказаний органами внутренних дел: сб. науч. тр. – М. : ВНИИ МВД России, 2006. – С. 8–14.

20. Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право: научно-практический журнал. – Омск, 2008. – № 1. – С. 78–84.

21. Головко В.В. Основы безопасности дорожного движения: учеб. пособие / В.В. Головко, В.И. Майоров. – М. : Эксмо, 2008. – 174 с.

22. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / А.С. Дугенец. – М., 2005. – 34 с.

23. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук / А.И. Каплунов. – М., 2005. – 498 с.

24. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения: моногр. / Л.В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – 230 с.

25. Липинский Д.А. Цели и функции административных наказаний / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Административное право и практика администрирования. – 2017. – № 2. – С. 20–37.

26. Липинский Д.А. Понятие административного наказания / Д.А. Липинский // Юридические исследования. – 2017. – № 2. – С. 24–43.

27. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: концептуальные проблемы : дис. … д-ра юрид. наук / И.В. Максимов. – Саратов, 2004. – 482 с.

28. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного законодательства : монография / О.С. Рогачева. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – 356 с.

29. Саввин М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М. : Юридическая литература, 1984. – 112 с.

30. Кудрявая А.А. Воспитательная роль административного наказания / А.А. Кудрявая // Молодой ученый. – 2014. – № 3. – С. 653-655.

31. Дугенец А.С. Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников // Научный портал МВД России. – 2011. – № 2. – С. 3–11.

32. Максимов И.В. Частная и общая превенция административного наказания / И.В. Максимов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 3. – С. 88–94.

33. Дугенец А.С. Правовые средства обеспечения социальной эффективности административных наказаний и совершенствование процесса их применения / А.С. Дугенец // Применение административных наказаний органами внутренних дел: сб. науч. тр. – М. : ВНИИ МВД России, 2006. – С. 40–55.

34. Дугенец А.С. О необходимости обеспечения социальной эффективности административных наказаний / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы предупреждения правонарушений в сфере общественного по-

рядка и общественной безопасности : сб. мат-лов всерос. науч.-практ. конф. (14–15 мая 2009 г.). – Хабаровск : ДВ ЮИ МВД России, 2009. – С. 155–167.

35. Максимов И.В. Административные наказания : монография / И.В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.

REFERENCES

1. Veremeenko I.I. *Administrative and legal sanctions*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1975. 192 p. (In Russ.).

2. Golovko V.V. *Execution of administrative punishment. Zakonnost',* 2008, no. 2, pp. 38-41. (In Russ.).

3. Mayorov V.I. Problems of administrative responsibility in the field of road traffic*. Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii = Bulletin of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, no. 4, pp. 81-84. (In Russ.).

4. Popov L.L. *Persuasion and coercion.* Moscow, Moskovskii rabochii Publ., 1968. 160 p. (In Russ.).

5. Golovko V.V. On the concept and content of the stage of execution of the decree on the appointment of administrative punishment*. Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the South Ural State University.* 2005, no. 8, pp. 91-101. (In Russ.).

6. Shergin A.P. Administrative jurisdiction. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1979. 144 p. (In Russ.).

7. Mayorov V.I. Administrative and legal measures to counteract crime as an object of research and their role in scientific support of preventive activities of prevention subjects*. Vestnik Tumenskogo instituta povysheniya kvalifikatsii sotrudnikov MVD Rossii = Bulletin of the Tyumen Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia,* 2019, no. 1, pp. 10-13. (In Russ.).

8. Nagornov D.S. *Administrative punishments in administrative and jurisdictional activities of internal Affairs bodies*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2010. 160 p. (In Russ.).

9. Shergin A.P. Problems of improving legislation on administrative responsibility. *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Rossii = Bulletin of the Academy of economic security of the Ministry of internal Affairs of Russia,* 2015, no. 4, pp. 21-23. (In Russ.).

10. Shergin A.P. Appointment of administrative punishments: paradoxes of legal regulation. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa = Actual problems of administrative law and process*, 2018, no. 3, pp. 72-76. (In Russ.).

11. Shergin A.P. Administrative fine: problems of establishment and application, in: Denisenko V.V. et al (eds.). Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa: mat-ly mezhdunar. scientific and practical conference dedicated to the memory of Professor V.D. Sorokin (may 24, 2019). Krasnodar, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2019. Pp. 228-234. (In Russ.).

12. Sevryugin V.E. The role of administrative and legal science in the development of the new Code of administrative offences of the Russian Federation. *Lex Russica,* 2016, no. 10, pp. 164-172. (In Russ.).

13. Mayorov V.I. Modernization of the system of state control and supervision in modern Russia. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Bulletin of the Lobachevsky University of Nizhny Novgorod*, 2016, no. 4, pp. 133-137. (In Russ.).

14. Beketov O.I. *Police supervision: theoretical and legal research,* Doct. Diss. Thesis. Chelyabinsk, 2011. 36 p. (In Russ.).

15. Popov L.L. *Efficiency of administrative and legal sanctions in the sphere of public order protection*. Moscow, Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1976. 212 p. (In Russ.).

16. Deryuga A.N. On some features of studying the subject of an administrative offense in administrative-delectological research*. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2008, no. 7, pp. 142-146. (In Russ.).

17. Rossinskiy B.V. Administrative responsibility as a method of public administration. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice,* 2019, no. 11, pp. 3-12. (In Russ.).

18. Deryuga A.N. *Actual problems of development of administrative delictology.* Moscow, SSU Publishing House, 2009. 550 p. (In Russ.).

19. Butkov A.V. *Some problems of applying administrative punishments, in: Primenenie administrativnykh nakazanii organami vnutrennikh del*. Moscow, Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2006. Pp. 8-14. (In Russ.).

20. Bahrakh D.N. Questions of the system of administrative punishments. *Politseiskoe pravo: nauchno-prakticytskii zhurnal,* 2008, no. 1, pp. 78-84. (In Russ.).

21. Golovko V.V. *Fundamentals of road safety:* textbook. Moscow, Eksmo Publ., 2008. 174 p. (In Russ.).

22. Dugenets A.S. *Administrative responsibility in Russian law,* Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 34 p. (In Russ.).

23. Kaplunov A.I. *Administrative coercion applied by internal affairs bodies: systemic legal analysis,* Doct. Diss. Moscow, 2005. 498 p. (In Russ.).

24. Koval L.V. *Administrative-tort relations.* Kiev, Vysha shkola Publ., 1979. 230 p. (In Russ.).

25. Lipinskiy D.A. Goals and functions of administrative punishments. *Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya = Administrative law and practice of administration,* 2017, no. 2, pp. 20-37. (In Russ.).

26. Lipinskiy D.A. The concept of administrative punishment. *Yuridicheskie issledovaniya,* 2017, no. 2, pp. 24-43. (In Russ.).

27. Maksimov I.V. *Administrative punishments in the system of administrative coercion measures,* Doct. Diss. Saratov, 2004. 482 p. (In Russ.).

28. Rogacheva O.S. *Efficiency of norms of administrative and tort legislation.* Voronezh, Voronezh State University Press, 2011. 356 p. (In Russ.).

29. Savvin M.Ya. Administrative fine. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1984. 112 p. (In Russ.).

30. Kudryavaya A.A. Educational role of administrative punishment. *Molodoi uchenyi,* 2014, no. 3, pp. 653-655. (In Russ.).

31. Dugenets A.S. Guarantees of legality in proceedings on administrative offenses. *Nauchnyi portal MVD Rossii,* 2011, no. 2, pp. 3-11. (In Russ.).

32. Maksimov I.V. Private and General prevention of administrative punishment. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Saratov state law academy,* 2012, no. 3, pp. 88-94. (In Russ.).

33. Dugenets A.S. *Legal means of ensuring the social effectiveness of administrative punishments and improving the process of their application,* in: *Primenenie administrativnykh nakazanii organami vnutrennikh del,* collection of proceedings. Moscow, Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2006. Pp. 40-55. (In Russ.).

34. Dugenets A.S. On the need to ensure the social effectiveness of administrative punishments, in: *Aktual'nye problemy preduprezhdeniya pravonarushenii v sfere obshchestvennogo poryadka i obshchestvennogoi bezopasnosti*. Khabarovsk, DVUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2009. Pp. 155-167. (In Russ.).

35. Maksimov I.V. *Administrative punishments.* Moscow, Norma Publ., 2009. 464 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шаклеин Сергей Николаевич – адъюнкт кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел
Дальневосточный юридический институт МВД России
680020, Россия, г. Хабаровск, пер. Казарменный, 15
E-mail: shaklein83@mail.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey N. Shaklein – adjunct, Department of Administrative Law and Administrative-Official Activity of Internal Affairs Bodies
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
15, Kazarmennyi per., Khabarovsk, 680020, Russia
E-mail: shaklein83@mail.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шаклеин С.Н. Теоретико-правовые аспекты административной пенологии / С.Н. Шаклеин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 202–211. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).202-211.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shaklein S.N. Administrative penology: the issues of legal theory. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 202–211. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).202-211. (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)