ISSN 2542-1514 (Print)

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2021
Том 5 № 3



Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2021
Vol. 5 no. 3

ISSN 2658-4050 (Online)

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 5, № 3 • 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 гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, руководитель междисциплинарного Центра правовых исследований в сфере трудового права и права социального обеспечения, 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 Сянвэнь – заведующий Центром российского права Института права Чжэнчжоуского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Чжэнчжоу, Китай)

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

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

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

Адрес редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет 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: 15.09.2021. Розографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 135. Тираж 60 экз.

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

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

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

LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 5, no. 3 • 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, Sector of Civil Law, Civil and Commercial Procedure, 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: September 15, 2021. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 135. Circulation of 60 copies.

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

Published by Dostoevsky Omsk State University.

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

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 5, № 3 • 2021 | Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Кожевина М.А. Реализация статьи 67.1 Конституции Российской Федерации в контексте научного историко-правового опыта 5

Ящук Т.Ф. Форма государства в историко-правовых исследованиях советского периода 20

Клеймёнов М.П., Седельцев М.В. Легитимность полиции 34

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Грачева Е.Ю., Артемов Н.М., Пономарева К.А. Трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики 45

Кожевников О.А., Безруков А.В., Мещеряков А.Н. Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации в зеркале современных конституционных преобразований 57

Дитятковский М.Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений 75

Блещик А.В., Калинина Е.Г., Несмеянова С.Э. Трансформация конституционной идентичности государства в условиях вызовов современности 87

Аничкин Е.С. Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России 101

Чебыкина Н.Р., Лямина К.А. Реализация прав человека в условиях пандемии COVID-19 112

Мосин С.А. Свойства конституционных принципов 126

Лисонь М., Вашко А. Структура полицейских наук в Словакии 137

Арзуманова Л.Л. Медиация как альтернативная форма досудебного урегулирования налогового спора: доктринальные подходы и правоприменительная практика 156

Глазунова И.В., Черникова К.И. Квалифицированные инвесторы: правовой статус и проблемы налогообложения 167

Тасалов К.А., Соколова С.Г., Осина Д.М. Противодействие избежанию налога на прибыль организаций в правоприменительной практике суда Европейского Союза 178

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

Бучакова М.А., Вершило Н.Д. Административное приостановление деятельности по статье 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы теории и практики 195

Головко В.В., Слышалов И.В., Сахно А.И. Исполнение наказания в виде лишения права на управление транспортным средством 205

Коряковцев В.В., Питулько К.В., Сергеева А.А. Установление административной и уголовной ответственности в период действия режима повышенной готовности 215

Васильев И.А. Принцип соразмерности и строгая ответственность футбольных клубов за поведение болельщиков в соревнованиях УЕФА 232

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Чуча С.Ю. Конституционализация и расширение юридического содержания понятия социального партнерства в Российской Федерации 249

Правила для авторов 262

LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 5, no. 3 • 2021 | Published four times a year

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

Kozhevina M.A. Implementation of article 67.1 of the Russian Constitution in the context of scientific historical and legal experience 5

Yashchuk T.F. The form of state in the historical and legal research of the Soviet period 20

Kleymenov M.P., Sedeltsev M.V. Police legitimacy 34

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

Gracheva E.Yu., Artemov N.M., Ponomareva K.A. Transformation of the legal regulation of tax relations in the digital economy context 45

Kozhevnikov O.A., Bezrukov A.V., Meshcheryakov A.N. Constitutional status of the Russian State Council in the mirror of actual constitutional reforms 57

Dityatkovsky M.Yu. Russian President and local self-government: the evolution of relationships 75

Bleshchik A.V., Kalinina E.G., Nesmeyanova S.E. Transformation of constitutional identity due to contemporary challenges 87

Anichkin E.S. Constitutional status of an individual in the context of coronavirus pandemic: vectors of transformation in Russia 101

Chebykina N.R., Lyamina K.A. Implementation of human rights in the context of COVID-19 pandemic 112

Mosin S.A. Properties of constitutional principles 126

Lisoň M., Vaško A. Constitution of police sciences in the Slovak Republic 137

Arzumanova L.L. Mediation as an alternative form of pre-trial settlement of a tax dispute: doctrinal approaches and law enforcement practice 156

Glazunova I.V., Chernikova K.I. Accredited investor: legal status and problems of taxation 167

Tasalov K.A., Sokolova S.G., Osina D.M. Countering the corporate tax avoidance in the Court of Justice of the European Union practice 178

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

Buchakova M.A., Vershilo N.D. Administrative suspension of operations for violations of industrial safety: theoretical and practical issues 195

Golovko V.V., Slyshalov I.V., Sakhno A.I. Disqualification from driving: enforcement in Russia 205

Koryakovtsev V.V., Pitulko K.V., Sergeeva A.A. Establishing the administrative and criminal responsibility during the high alert period 215

Vasilyev I.A. The principle of proportionality and strict liability of football clubs for the behavior of spectators at UEFA competitions 232

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

Chucha S.Yu. Social dialogue in Russia: constitutionalization and expanding the legal content of the concept 249

Author guidelines 262

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 34.02
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).5-19

CC BY 4.0

РЕАЛИЗАЦИЯ СТАТЬИ 67.1 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ НАУЧНОГО ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО ОПЫТА*

М. А. Кожевина
Омская академия МВД России, г. Омск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
18 февраля 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Права человека, историческая память, историческая правда, конституционное право, историко-правовая наука, преемственность, государственное единство

Выделяется совокупность теоретических, фактических и юридических оснований реализации ст. 67.1 Конституции РФ. Показывается, что синтез научного знания и исторической памяти, объектом которых является прошлое человека, общества и государства, лежит в основе юридической практики и содержит потенциал эффективной реализации субъективного права на обладание объективно выверенным знанием о прошлом и создания гарантий в получении такого знания. Научный историко-правовой опыт определяется как необходимое условие в достижении цели формирования личности и гражданина, устойчивого к незнанию и непониманию своей национальной идентичности, раскрываются возможности науки в обосновании и верификации исторических фактов, а также в определении допустимых границ их юридизации.

IMPLEMENTATION OF ARTICLE 67.1 OF THE RUSSIAN CONSTITUTION IN THE CONTEXT OF SCIENTIFIC HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE**

Marina A. Kozhevina
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Omsk, Russia

Article info
Received –
2021 February 18
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Human rights, historical memory, historical truth, constitutional law, historical and legal science, continuity, state unity

The subject of the research is the constitutional and legal norms of Article 67.1 of the Russian Constitution. These legal norms are legal means of realizing the subjective right to possess objectively verified knowledge about the past of the state and society and providing guarantees in obtaining such knowledge.
The purpose of article is to confirm or disprove hypothesis that some historical facts have the potential of legalization and may be involved in the process of legal impact on public relations.
The methodology. A systematic approach was used in combination with historical and logical methods of cognition. It made it possible to study the theoretical, factual and legal grounds for the implementation of Article 67.1 of the Russian Constitution. The formal legal method was also used. It determined the vector of analysis of the legal source and the internal structure of the legal norms of Article 67.1, as well as the legal and technical features of their implementation and enforcement.
The main results, scope of application. The article stipulates a set of theoretical, factual and legal grounds for the implementation of Article 67.1 of the Russian Constitution. It is shown that the synthesis of scientific knowledge and historical memory, the object of which is the

* Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках реализации научного проекта № 20-011-00523 «Эволюция науки истории права и государства России XVIII–XX вв.».
** The reported study was funded by Russian Foundation of Basic Research (RFBR), project number 20-011-00523.

ISSN 2542-1514 (Print)

past of a person, society and the state, lies at the basis of legal practice. Such synthesis conttains the potential for the effective implementation of the subjective right to possess objectively verified knowledge of the past and create guarantees in obtaining such knowledge. Scientific historical and legal experience is defined as a necessary condition in achieving the goal of forming an individual and a citizen, resistant to ignorance and misunderstanding of his national identity, reveals its possibilities in substantiating and verifying a historical fact, as well as within the permissible limits of their legalization.
Conclusions. Legal matter is systematic and is strictly organized, therefore it can neither be interpreted arbitrarily, nor applied unreasonably. Article 67.1 of Russian Constitution includes four parts, each of which determines the subsequent one. These parts are also in semantic connection with other constitutional principles and declarations, which together determine the mechanism of legal regulation of a special kind of social relations - relations to the past.
The state as a subject of these relations, on the one hand, is the creator of conditions for a representative scientific search and the establishment of reliable historical facts, for the subsequent popularization of the scientific result. On the other hand, state legally fixes scientifically grounded facts of state and social development, indicating unity and continuity. Article 67.1 of the Russian Constitution represents an attempt to consolidate legally the well-established historical facts. A historical fact becomes a constant of historical heritage for society when it receives public recognition. The loss of such constant is an irreversible loss (possibly even the destruction of a part or a whole society). In this case historical fact can be defined as a historical truth and may become a subject to legalization, subsequently acquiring the status of a legal norm: principle, definitive, declarative, prescriptive or logical rule of law. The legal concept of historical truth should be perceived not as the opposite of historical untruth (lie), not in the sense of “this is good, but this is bad” and “who benefits from”, because emotionality goes beyond the legal framework. The legal concept of historical truth should be perceived as the opposite of an unscientific, hypothetically assumed, yet unproven historical fact.

1. Введение

Мысль о том, что «юриспруденция и история не нуждаются в единении. И хотя юриспруденция и история являются социальными явлениями, их союз сомнителен»[1], прозвучавшая на страницах массовой печати в ходе полемики по поводу внесения поправок в Конституцию РФ, особенно в части, касающейся исторического прошлого, меня, историка права, несколько обескуражила и навела на размышления о том, возможен ли такой ракурс социального развития, когда компоненты (социальные институты) единого жизненного пространства сосуществуют параллельно без какой-либо перспективы соприкосновения. И при всей простоте очевидного ответа, сформулировать его оказалось не просто.

Вся острота обсуждения ст. 67.1 Конституции РФ, развернувшегося накануне всеобщего голосования, сегодня в значительной степени ослабла. Юридический факт состоялся, и активная часть общественности утратила интерес к вопросу. Однако проблема не только не исчерпала себя принятием соответствующей статьи Основного закона, а в значительной степени углубилась, очертив достаточно широкий круг аспектов, которые требуют и от ученых-юристов, и от практиков тщательного анализа и вдумчивого осмысления в силу того, что любой закон должен действовать, способствуя реализации субъектами общественных отношений права, которое формально определено. Синтез теоретического (можно шире – научного) и обыденного знания, объектом которого является прошлое человека, общества и государства, положенный в основу юридической практики, содержит потенциал эффективной реализации не только субъективного права на обладание объективно выверенным знанием об этом прошлом, но и права на гарантии в получении такого знания.

Поэтому вступить в дискуссию с автором позиции, указанной выше в цитате, и с теми, кто ее разделяет, действительно, затея сомнительная. Важно, как нам кажется, последовательно формировать си-

[1] Ковальчук А. Об «исторической правде» в поправках к Конституции РФ // Закон.ру. 14.06.2020. URL: https://zakon.ru/blog/2020/06/14/ob_istoricheskoj_pravde_v_popravkah_k_konstitucii_rf (дата обращения: 16.01.2021).

ISSN 2658-4050 (Online)

стемное понимание сложных процессов юридического быта (понятие введено в научный оборот историками права дореволюционной России) как у общества в целом, так и у каждого индивида этого сообщества. Мы в полной мере осознаем идеалистический подход и пролонгированный характер обозначенного вектора познания, однако трудно достичь благородной цели, если не сделать хотя бы пробный шаг в этом направлении. Определим несколько, как нам представляется, опорных сегментов знания, в совокупности обеспечивающих реализацию, в том числе и применение ст. 67.1 Конституции РФ.

Первый сегмент – теоретические основания реализации – вбирает комплекс положений, представляющих теоретическую конструкцию (мыслимую модель) механизма правового регулирования специфических общественных отношений – отношений к прошлому. Второй – фактические основания реализации, которые напрямую связаны с процессом установления и систематизации исторических фактов, обусловливающих целостность прошлого. И третий – юридические основания, объединяющие не только совокупность юридических фактов, служащих источником правового регулирования возникающих особого рода общественных отношений, но и факторы, влияющие на отграничение юридических и неюридических средств воздействия на эти отношения. Таким образом возможно обозначить контуры познания картины, наполненной всей палитрой красок непростой жизни человечества, а также проектировать механизм реализации и применения указанной статьи. В этой связи многомерный опыт юридической, исторической и иных гуманитарных наук играет неоспоримую роль.

2. Теоретические основания реализации ст. 67.1 Конституции РФ

Выделим ряд ключевых теоретических положений, необходимых для понимания сути вопроса. Во-первых, право, как социальное явления, системно по своей природе, т. е. представляет совокупность общепризнанных и общеобязательных формально определенных исторически обусловленных правил поведения (норм, догм и т. п.), находящихся во взаимосвязи и взаимодействии, представляющих единство, целостность. Положение аксиоматично, поэтому мы не делаем никаких открытий. Но если четко следовать этой правовой аксиоме, то теряется всякая целесообразность исследования и толкования, тем более реализации права вне этой совокупности.

И когда в пылу политической полемики тот или иной субъект неосознанно либо сознательно вытаскивает из общего правового контекста норму права или статью закона, тем более ее отдельные части, используя их в качестве аргумента в пользу своей критической позиции, то данный факт нельзя расценить иначе как невежество либо демагогию. В первом случае мы имеет дело с мнимым толкованием права, во втором – с публичным обманом, когда право становится инструментом манипуляций общественным сознанием или средством решения неблаговидных политических целей и удовлетворения чьих-то амбиций. К сожалению, разговор о реализации ст. 67.1 общественными средствами информации сводится именно к варианту не системного осмысления, а к словоблудию, эмоциональному передергиванию фактов. Для юриста-профессионала такой подход не допустим. Правовая материя строго организована, поэтому не может ни произвольно толковаться, ни необоснованно применяться.

Статья 67.1 включает в себя четыре части, которые находятся в логической связи, каждая обусловливает последующую. В ч. 1 наполняется юридическим смыслом понятие преемственности в государственном развитии российского общества. Имеются прямые указания на то, что Российская Федерация является правопреемником СССР, т. е. государства, исторически сложившегося на территории, объединенной тысячелетней историей (ч. 2), позволяющей рассматривать ее в единстве не только как территориальную целостность, но и как пространство, где сформировалась социокультурная общность людей, у которой есть аксиологические константы и которые разрушать не допустимо (ч. 3), поэтому воспитание подрастающего поколения, физически, духовно и нравственно устойчивого к трансформациям общественного бытия, определяется как будущность, гарантирующая сохранение этого государственного единства и социокультурных ценностей (ч. 4).

Появление данной статьи в Конституции неслучайно. Ее содержание анонсировано преамбулой Основного закона еще в редакции 1993 г.: «Мы, *многонациональный народ* Российской Федерации, *соединенные общей судьбой на своей земле* (здесь и далее курсив наш. – *М. К.*), утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, *сохраняя исторически сложившееся государственное единство*, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, *чтя память предков*, *передавших нам любовь и уважение к Отечеству*, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической ос-

новы, *стремясь обеспечить благополучие и процветание России*, исходя из ответственности за свою Родину *перед нынешним и будущими поколениями*, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации».

Акцентируя внимание на положениях (курсив), непосредственно связанных с рассматриваемой статьей, где они получили некоторую конкретизацию, не следует исключать и другие положения, находящиеся в тексте преамбулы в смысловой связке с указанными, обусловливающие комплексный механизм реализации прав и свобод личности, человека и гражданина, проживающего в многонациональном государстве с достойным историческим прошлым, имеющем внутреннее единство и факторы преемственности. Элементы этого механизма нашли юридическое закрепление как в самой Конституции РФ (прежде всего во второй главе), так и в массиве законодательства Российской Федерации общего и отраслевого правового воздействия.

Вместе с тем отметим, что мы имеем дело не с новшеством современного законотворчества, а с конституционной традицией юридически закреплять в преамбуле или в статьях первых глав декларативные положения, соотносимые с основными целями общественного развития государства, указывать наиболее важные на момент принятия Основного закона характеристики, сложившейся формы государства, определять принципы регулирования общественных отношений и нравственно обусловленные ценности общности людей, исторически сложившейся на данной государственной территории и приемлющую соответствующую публичную власть. Такие юридико-технические особенности в полной мере согласуются с предметом конституционного права и социальным предназначением конституционного законодательства – воздействовать на фундаментальные, ключевые общественные отношения и определять в правовом регулировании базовые положения для государства и общества, соответственно – и для иных общественных отношений [1, с. 22–23].

Во-вторых, следует учитывать, что реализация права осуществляется в трех формах – использования субъективных прав, исполнения юридических обязанностей и соблюдения правовых запретов, а также в факультативной (особой) форме – правоприменении. Однако этот процесс не может быть дистанцирован от общего процесса осуществления [2, с. 48], или действия права [3, с. 414], под которым понимается «процесс перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений» [2, с. 48] или «информационное, целемотивированное и непосредственно регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах определенного пространства, времени и круга лиц» [3, с. 414]. В этом процессе выделяют две совокупности форм: а) формы воздействия права и б) формы реализации права, – где первая совокупность юридических форм есть внешние по отношению к воле субъекта факторы механизма правового воздействия, вторая – средства объективизации фактического поведения субъектов, раскрывающие сущность юридического эффекта и являющиеся результатом реагирования субъектов на правовое воздействие [2, с. 48]. Внешняя сторона действия права связана с формами и методами, «которыми заявляет о себе право», внутренняя – «с восприятием права его адресатами» [3, с. 414].

Таким образом, всё многообразие форм воздействия права указывает на сложное многовариантное состояние общественных отношений, возникающих между государством и личностью, даже если они объединены единым прошлым, но многоликим, как и само общество. Следовательно, внесенная в Конституцию РФ ст. 67.1 не может восприниматься юристом-профессионалом лишь как упрощенная форма государственного воздействия на волю субъекта права. Рассуждения о правде и неправде, о праве и неправе, об ответственности и безответственности и т. п., приводящие к заключению о том, что неприятие (прежде всего властью) позиции стороны-оппонента (личности, группы лиц и др.) обязательно влечет принуждение (репрессию, штраф, изоляцию от общества и т. д.), т. е. наказуемость личности именно государством, которое идеологически обосновало и юридически закрепило это право в статье Конституции РФ. Подобное суждение по меньшей мере невежество (правовое прежде всего), а в большей степени – небезобидная риторика, направленная на формирование отношений государства и общества повышенной конфликтности в решении вопросов цивилизационного развития.

В-третьих, теоретическая модель правового воздействия на общественные отношения вбирает несколько взаимосвязанных комплексов юридических средств, каждому из которых определена своя роль. Системообразующим является правовое регулирование – целевое правовое воздействие, непосредственно направленное на упорядочение общественных отношений (установление правопорядка) и осуществляемое в правотворческой и правоприме-

ISSN 2658-4050 (Online)

нительной деятельности соответствующих субъектов государственного механизма [4, с. 5; 5, с. 202; 6, с. 93]. Это те сферы правового воздействия, где государство ответственно за реализацию нормативно установленных предписаний, нашедших отражение в законодательстве или опосредованных в правоприменительных актах (индивидуализированное правовое регулирование).

Таким образом, право, как социальный регулятор, обладая охранительной функцией, организует активное (возможно, пассивное) социально значимое поведение участников общественных отношений, сообразуя его с субъективными правами и обязанностями. Организующее начало правового регулирования определяет не только его социальное предназначение, но и позволяет установить пределы государственного вмешательства в жизнь социума. Памятуя о том (оговаривали ранее), что средства правового регулирования в совокупности представляют внешние факторы воздействия, то и границы этого воздействия не могут быть шире пространства проявления выраженного вовне (объективированного) поведения субъектов, т. е. только там должно осуществляться целенаправленное организационное воздействие с помощью системы правовых средств, где складываются общественные отношения, имеющие правовую природу [7, с. 54], которые отличаются определенностью и устойчивостью. Государство создает гарантии для реализации права, определяя субъектам права пределы (меру) возможного и должного поведения (а не пределы мыслям или идеям).

Однако поведение людей обусловливается не только и не столько внешними требованиями, сколько волевым началом. Факт общеизвестный, но нас он интересует лишь как посыл к размышлению о роли правового воздействия в процессе реализации норм конкретной статьи Конституции. Сознание – синкретичная область человеческого бытия – слабо поддается одностороннему внешнему влиянию. Оно формируется под воздействием прежде всего природных генетических и психических факторов, затем в процессе социализации человек, приобретая определенные знания, умения и навыки, проявляет способность обосновывать мотивы и цели поведения, принимать решения, действовать.

Право находится в числе многочисленных факторов (мораль, религия, обычай, традиция и т. д.) воздействия на сознание человека и общества. Оно выполняет, как и все социальные регуляторы, информационную, воспитательную, просветительную, прогностическую, аксиологическую и т. п. функции. Но при всей своей силе воздействия, право, действительно, бессильно в части самостоятельного регулирования интеллектуально-психологической, эмоциональной стороны общественных отношений. В то же время оно, в отличие от иных социальных регуляторов, играет роль основного посредника (медиатора) между обществом, его социальными институтами и властью, становится своеобразным буфером, где опосредуются корреспондирующие связи, наполненные либо взаимным доверием, либо партнерством, либо неприятием, либо неверием, либо апатией, либо иными эмоциями, подталкивающими гражданское общество и государство искать компромисс, либо паритет, либо баланс, либо императив и т. д., чтобы эмоциональный фон общественной жизни не был чрезмерно омрачен неприглядными оттенками поведения субъектов. Обладая организующим потенциалом, право позволяет обществу и государству вовлечь в процесс реализации прав и свобод человека и гражданина неправовые средства, главным образом науку и экономику, имеющих интеллектуальные и материальные ресурсы, в совокупности влияющих на повышение эффективности правового воздействия и регулирования. Особенно важно участие научного сообщества в определении фактических оснований применения права.

3. Фактические основания реализации ст. 67.1 Конституции РФ

Центральным звеном следует обозначить фактологию – определенную совокупность фактов, т. е. достоверных пространственных и временных координат объективно произошедших исторических событий, находящихся в хронологической связи и указывающих на строгую последовательность и сменяемость одних событий другими. Установление факта есть дело исторической науки, придание факту статуса юридического – законотворчества, ориентированного на научное знание. В этой связи возникает вопрос – могут ли преемственность, государственное единство, память предков, подвиг народа, историческая правда, историческое наследие быть историческим фактом и в последующем получить юридическую определенность в рамках правового регулирования и реализации права? Именно этот аспект попал в поле острых дискуссий о возможной юридизации эмоционально окрашенных исторических явлений.

Для обычного человека, не имеющего профессиональных исторических и юридических знаний, вопрос в такой постановке практически не разрешим, ответ в большей степени будет сформулирован

ISSN 2542-1514 (Print)

на чувственном уровне, обусловлен общими представлениями об Отечестве и его истории, патриотизме, человеческих ценностях и т. д., понятиями «хорошо / плохо», «важно / не важно», «правда / ложь», «дорого как память / не дорого», «ценно лично для меня и для всех / не ценно ни для кого» и т. п. В этом случае он реализует право свободно мыслить и свободу совести, право иметь собственное мнение, возможность выражать его публично. Основной закон гарантирует ему эти состояния (см., напр., ст. 2, 17, 21, 28, 29 и др.), тем самым не претендует на вмешательство в эту область человеческого бытия – в сознание.

Однако мысли, сформированные на основе обыденных суждений и на аналитике непроверенных фактов, могут мотивировать соответствующие действия и в отдельных случаях вывести человека за нравственные и правовые рамки социально значимого поведения. Конституция определяет эти рамки, вводит в юридическое поле неюридические понятия (к примеру, «преемственность», «государственное единство», «память предков», «подвиг народа», «историческая правда», «историческое наследие» и т. п.) и наполняет их правовым смыслом. Государство же, управомоченное ограждать общество от неправомерного поведения отдельных граждан, должно в этих отдельных случаях задействовать всю совокупность юридических и неюридических средств, чтобы не только пресечь (правоприменение), а в значительной степени предотвратить подобное в будущем.

Превенция не столько юридическая, сколько общегуманитарная, несмотря на всю сложность реализуемости, как нам представляется, является более важной частью правовой политики государства, так как способствует прогрессивному развитию, которое невозможно без глубокого понимания большинством граждан и государственного единства, и исторической памяти, и исторической правды. В этой связи выстраивание партнерских отношений государственных институтов с институтами гражданского общества в достижении цели – создания образованного, думающего, морально устойчивого к незнанию и непониманию своей идентичности человека и гражданина – приоритетное направление в правовом воздействии и реализации субъективного права не только на обладание объективно выверенного знания о прошлом своего государства и народа, но и права на гарантии в получении такого знания.

Одной из таких гарантий нам видится широкая популяризация научного опыта познания прошлого. И историческая наука, и юридическая, как и иные науки, оперируют знаниями, которые отличаются от ненаучных воззрений объективностью, предметностью, воспроизводимостью, доказательностью, проверяемостью. Поэтому в процессе образования и просвещения населения научное сообщество должно выступать гарантом достоверности предоставляемого исследовательского результата. Подобная гарантия тесно связана с этосом науки в классическом понимании – «аффективно окрашенным комплексом ценностей и норм», обязательных для человека науки, «формирующим научную совесть» [8, с. 769]. Научная совесть, по мнению Р. Мертона, – основополагающее, принципиальное нравственное условие для развития науки и укрепления авторитета научного сообщества.

Однако с усложнением общественной жизни, утилитаризацией и коммерциализацией общественных отношений к концу XX – началу XXI в. границы научного пространства становятся прозрачными и научное сообщество в отдельных своих составляющих сливается с иными социальными институтами. Этот факт соотносится с началом нового периода в развитии науки, когда научная рациональность отражается не только в объективно-субъективном познании окружающей действительности, но и чутко реагирует и откликается на социальный заказ, предполагающий вовлечение научного сообщества в политику и практическую плоскость общественной жизни. Недобросовестная конкуренция, скрытый и открытый плагиат, одним словом «патология науки» на этом фоне, к сожалению, приобретает рельефные очертания. Поэтому механизм саморегуляции науки как социального института должен быть максимально эффективным, и научное сообщество должно быть непримиримым к намеренным фальсификациям и искажениям фактов, а также способствовать публичному опровержению выявленных в ходе дополнительных изысканий недостоверных сведений, представленных общественности добросовестно заблуждающимися исследователями. В этом случае допустимы широкие научные и иного рода дискуссии, как говорится – в споре рождается истина (подробнее см.: [9]).

Однако, чтобы исторический факт был доподлинно установлен наукой, необходим ряд обязательных условий и действий: осуществить сложный исследовательский процесс репрезентативной источниковой базы, содержащей первичную (не переработанную, переосмысленную) информацию о прошлом; добросовестность исследователя не должна вызывать сомнений (основной критерий – высокий

профессионализм); объективность, доказанность, проверяемость и воспроизводимость факта должны быть очевидными (гипотезы и предположения такими свойствами не обладают); публичное признание установленного факта профессиональным сообществом (прежде всего историков), популяризация научного знания о факте. И когда исторический факт получит всеобщее признание и станет для общества той постоянной величиной (константой) исторического наследия, к ним мы могли бы отнести и события, юридически обозначенные понятием «подвиг народа» (ч. 3 ст. 67.1), а значит, исторической ценностью, утрата которой будет необратимой потерей (возможно, и разрушением части или целого), тогда он может быть определен понятием исторической правды и подвержен юридизации, приобретя в последующем статус правовой нормы – нормы-принципа, нормы-дефиниции, нормы-декларации, нормы-предписания, логической нормы права и т. д. Юридическое понятие исторической правды следует воспринимать не как противоположность исторической неправды (лжи), т. е. не в смысле «это хорошо, а это плохо» и «кому выгодно» – эмоциональность выходит за рамки права, а как противоположность ненаучному, гипотетически предполагаемому, еще недоказанному историческому факту.

Государство как субъект особого рода общественных отношений – отношений к прошлому – может выступать, с одной стороны, организатором, создающим научному сообществу условия для репрезентативного научного поиска и в последующем популяризации научного результата, с другой – юридически фиксировать выявленные и научно обоснованные константы государственного и общественного развития, позволяющие наблюдать его преемственность и единство. Статья 67.1 Конституции РФ, на наш взгляд, и есть тот случай, когда государство предприняло попытку соответствующим образом отреагировать на устоявшиеся исторические факты. А введение в юридическую практику неюридических понятий – явление тоже историческое, вполне оправданное как реакция на меняющийся мир человека и его отношения к гуманистическим ценностям. Требуется время, чтобы новые понятия были адаптированы и консолидированы с юридической материей, приобрели правовой смысл. Будем надеется, что юридическая и историческая науки откликнутся на этот запрос времени, используя междисциплинарную методологию, обоснуют правильность законодательного решения. Как отмечал в свое время немецкий историк Райнхарт Козеллек, «…появление множества новых слов и новых значений слов – это свидетельство нового осмысления мира, и они приводят в движение весь язык» [10, с. 27].

Обратимся к опыту историко-правовой науки и выявим содержание основных понятий и категорий, раскрывающих суть ранее обозначенных процессов. Дефиниция исторического факта была выработана исторической наукой, которая имеет главное свое научное предназначение – выявлять факты прошлого и описывать их. Здесь следует уточнить – именно описывать, констатировать, а не интерпретировать факты, так как первый научный метод позволяет на основе репрезентативной источниковой базы представить последовательность происходящих событий в определенном пространстве, в определенное время и с определенными участниками, второй метод вносит в исследуемый материал субъективный, оценочный компонент, а значит, выводит исследователя за рамки факта, следовательно, интерпретация не может быть подвержена юридизации.

Итак, «исторический факт – это такое достоверное знание о событиях и процессах социального прошлого, где чувственное и рациональное знание синтезированы, а общее – обязательно облечено в единичную и особенную формы, знание, которое строго фиксировано по отношению к определенным историческим явлениям и относительно завершено в самом себе» [11, с. 192]. Исторический факт следует рассматривать как особую абстракцию, фиксирующую определенные черты эмпирического объекта [11, с. 192]. Факт есть специфическое знание, которое имеет характерные признаки: отнесенность к социальному прошлому, рациональность, достоверность и замкнутость. Факт и описание тесно связаны. Факт, выступая в форме описания, всегда обладает достоверностью, так как является единичным описанием, тогда как описание не всегда достоверно в силу того, что порой отрывается исследователем от хронологических координат и постепенно трансформируется в интерпретацию [11, с. 192].

Наукой предлагается сложная по структуре видовая классификация исторических фактов. Они разделяются на две большие группы – эпистемологические, которые выявляют тип отражаемых ситуаций, событий или процессов, и методологические (в узком смысле), разграничивающие факты на типы по способу их построения [11, с. 192]. Не углубляясь в подробности классификации, выделим лишь те виды исторических фактов, которые, на наш взгляд, попадают в поле зрения научной и практической юриспруденции. Во-первых, это экзистенциальные

ISSN 2542-1514 (Print)

факты, назначение которых – ответить на вопрос, существовало ли то или иное событие, ситуация, процесс, отдельное историческое лицо и т. п. Во-вторых, квалификационные факты, которые, в отличие от первых, указывают на то, что именно существовало и какими свойствами обладал тот или иной исторический феномен. В-третьих, количественные, или квантитативные, факты, фиксирующие те события, ситуации и процессы, которые имеют количественное выражение. В-четвертых, темпоральные и локографические, указывающие на время (хронологические рамки) и место (территорию) происходивших событий в их хронологической последовательности, а также на длительность процессов. Последняя группа фактов – актомотивированные, позволяющие установить активатор (мотив, источник) деятельности исторических персонажей, социальных групп, институционализированных организаций, сообразуя их со временем и пространством происходящих событий (фактами четвертой группы). Таким образом, мы обозначили круг исторических фактов, которые могут получить законодательное закрепление и правовую оценку. В этой связи обратим внимание на основополагающие категории истории государственного и общественного развития и сопряженные с ними понятия, введенные законодателем в ст. 67.1, к ним отнесем: «преемственность в развитии», «государственное единство», «память предков», «историческая правда», «подвиг народа».

Преемственность как неотъемлемая характеристика состояния государства и права, как объективное свойство развивающихся объектов приобрела в науке общее признание. Специальным предметом исследования отечественной юридической науки она становится в середине XIX в., когда основным определяется исторический подход к пониманию права. Сформировавшийся в середине – второй половине XIX в. опыт исторической рефлексии, на наш взгляд, современной юридической наукой и практикой может быть воспринят как классическая модель познания права и государства в их преемственных связях. Обратимся к истокам научного познания преемственности в отечественной историко-правовой науке.

Константин Алексеевич Неволин, выпускник школы профессоров М.М. Сперанского и ученик Ф.К. фон Савеньи, исходя из посыла субъективно-объективного единства исторического развития, впервые в отечественной юридической науке выделил и охарактеризовал важное свойство этого единства – его целенаправленность, обусловливающую преемственность в развитии. На субъективном уровне – это порядок «в духе автора, сочиняющего историю», заключающийся в последовательном изложении «происшествий, случаев» с определенной прагматической целью. На объективном уровне выделяется два «порядка» – низший, «когда мы двигаемся непосредственно внутри круга исторического, не возводя наши взоры за его пределы», и высший, когда цель познания связана с выявлением причинно-следственных связей, определением закономерностей и особенностей развития права. Размышляя в этом ключе, ученый, не вводя понятия преемственности, фактически раскрывает его содержание. Им обозначаются характерные признаки преемственности, а именно: ее историческая сущность, объективный характер, последовательность и единство в развитии общественной жизни, трансляция опыта последующим поколениям не в полном объеме, а лишь в той части, которая актуализирована во времени, осуществление передачи этого опыта как в горизонтальной временной перспективе от поколения к поколению, так и от одного народа другому, т. е. в пространстве в рамках одного периода [12, с. 119–120].

Экстраполируя взгляд на общее развитие «жизни народной» в сферу права, К.А. Неволин указывает еще один важный аспект, раскрывающий не только суть права как социокультурного феномена, но и определяющий основной ракурс познавательного процесса преемственности в отечественном праве и государстве. Он ставит право в один ряд с религией, наукой, искусством и другими явлениями общественной жизни, которые находятся в неразрывной тесной связи, во взаимодействии друг с другом и взаимовлиянии друг на друга, представляют целостность, т. е. во всей своей совокупности обладают системным характером (подробнее см.: [13]).

Из вышеизложенного логично вытекает вывод о том, что преемственность – многоаспектный и многомерный факт. Она проявляется на институциональном, социокультурном, политико-правовом, материальном уровнях и т. д. На каждом уровне складывается своя совокупность фактов, подтверждающих наличие сущностных, неизменных признаков государства и права, указывающих на неоспоримость факта преемственности в государственном и общественном развитии. К этим системообразующим фактам мы бы отнесли три: народ (социокультурная общность людей, сложившаяся исторически), отграниченная территория (некое геополитическое пространство), на которой этот народ проживает, и публичная

ISSN 2658-4050 (Online)

власть (воля этого народа, опосредованная в деятельности внутренне структурированного иерархичного государственного механизма и самоуправления).

Указанная триада исторических фактов определяет сущность государственного единства. Нивелируйте один из факторов – и государства как социальной организации не станет, утратится его единство, целостность, разрушится его идентичность. Меняясь внешне, по форме, государство, находясь в развитии, не меняется по сути, его общественное предназначение и целенаправленность определяется аккумулирующим понятием суверенитета (ст. 3, 4 Конституции РФ), независимости не самой по себе, а независимости как исторического факта в его временном, пространственном и субъективно-объективном единстве. В этой связи трудно согласиться с теми, кто считает, что древняя Русь, Московское государство, Российская империя, СССР и современная Российская Федерация – это разные государства, а понятия преемственности и государственного единства эфемерны [14, с. 7]. Можно присоединиться лишь к той части рассуждений, где речь идет о форме. Периоды в развитии государства, действительно, имеют различия (критерии осуществления периодизации – отдельная тема). Они обнаруживаются и в форме правления, и в форме государственного устройства, и в форме политического режима, но указывают на особенности эволюционно-революционного развития государственности (признаков уже сложившегося государства), при этом диалектического единства основных признаков не разрушают. Поэтому по сути – это одно государственное образование, где преемственным, следуя определению, является не весь политико-правовой опыт, а только та его часть, которая сохраняет государственную и социальную идентичность, питает историческую память. Введенное в конституционный текст понятие «тысячелетняя история» указывает на эту суть и как состоявшийся исторический факт не требует доказательств. А оценки и интерпретации, эмоционально и рационально наполненные, стоят за рамками закона и факта, это уже поле деятельности не законодателя, а науки и гражданского общества.

Восприятие человеком и обществом тысячелетней истории априори избирательно и соотносится с понятием памяти, т. е. неким контуром исторического знания о прошлом. Современная историческая наука определяет это состояние понятием исторической памяти (в разновидностях и на разных уровнях проявления – индивидуальная, коммуникативная, культурная и т. п.), которая имеет как личностную, так и коллективную форму бытования. В ст. 67.1 это состояние обозначено понятием «память предков».

Обращение к прошлому – объективная потребность общества и необходимое условие его прогрессивного развития, которое находится в зависимости от степени взаимодействия компонентов триады «история – память – политика» [15, с. 9]. Прошлое как оно есть в современной жизни не может быть воспроизведено буквально, оно может быть объективировано лишь в исторических фактах и конструкциях, предлагаемых исторической наукой. Однако рамки научного знания не вмещают значимый для понимания прошлого эмоциональный контекст, сопряженный с образным воспроизведением отдельных временных отрезков или отдельных событий. Разумное сочетание научного и ненаучного восприятия прошлого позволяет политике, в основе своей нацеленной на позитивную проекцию исторического опыта в будущее, быть адекватной запросам времени. Поэтому история государства и права одновременно может быть объектом и юридической науки, и исторической памяти, и правовой политики. Но только сбалансированное взаимодействие всех трех практик может привести к должному эффекту. Без сомнения, это идеалистическая модель, которая, как представляется, нашла юридическое закрепление в ст. 67.1 Конституции РФ, реалии намного сложнее и требовательней к гармонизации общественных отношений. В нашем случае привлекательным становится схематизм предложенного тренда, который позволяет увидеть некоторые закономерности и особенности взаимодействия научного знания с иными формами человеческого воспроизведения прошлого, где наука выполняет роль «каркаса исторической памяти, существенно участвуя в формировании “социальных рамок памяти”» [16, с. 431], а также в совокупности с ней способствует системному научно обоснованному воспроизведению исторического знания, позволяет не разрушить, а укрепить национальную идентичность личности, общества, государства (подробнее см.: [17]).

4. Юридические основания реализации ст. 67.1 Конституции РФ

Учитывая всё вышеизложенное, выделим основные юридические формы «переживания истории». В первую очередь – это сама Конституция РФ, основной источник конституционного права, предметом регулирования которого являются политические отношения [1, с. 23]. «Конституционное право применительно к обществу выполняет функции, типичные для права в целом: оно отражает существо-

вание одних политических отношений, признает нежелательными, не допускает другие, в определенной степени может прогнозировать и моделировать возникновение соответствующих общественных отношений, становясь их базой» [1, с. 25]. Конституция вбирает в себя общие положения политико-правового характера, обеспечивающие единство правового пространства и правового регулирования жизнедеятельности общества. Поэтому, в отличие от иного отраслевого законодательства, Конституция содержит приоритетно нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-дефиниции и т. п., которые в целом воспринимаются как программные установки современного и будущего развития российского государства и общества. Вся совокупность конституционных норм позволяет в целом и в отдельных своих частях определить ракурс отраслевого законотворчества, внутренне иерархичного прежде всего по юридической силе действия нормы права, а также в пределах действия права во времени, в пространстве и по кругу лиц. Принцип согласованности и непротиворечивости всех видов норм права с конституционными – определяет основу правового воздействия и правового регулирования. Сама же Конституция закрепляет механизм гарантий осуществления этого принципа (институт Президента, институт конституционной юстиции, институт правоохранительных органов и т. д.).

Обозначенные общетеоретические конструкции позволяют нам выявить место ст. 67.1 в конституционном и законодательном поле реализации права. Статья вбирает, как нам представляется, несколько разновидностей норм права: нормы-принципы (основные идеи, убеждения, положенные в основу действия), нормы-декларации (признанные исторические факты), нормы-предписания (указания на конкретное действие в рамках охраны и защиты декларированных принципов и положений, обеспечение гарантий реализации права). К нормам-принципам мы бы отнесли следующие языковые обороты ст. 67.1: сохранять память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства (ч. 2.); чтить память защитников Отечества, защита исторической правды (ч. 3); «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России» (ч. 4). К нормам-декларациям: является правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР (ч. 1); объединенная тысячелетней историей, признает исторически сложившееся государственное единство (ч. 2); подвиг народа при защите Отечества (ч. 3). Норма-предписание прямого действия: умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается (ч. 3). Норма-предписание опосредованного действия: государство обеспечивает защиту исторической правды (ч. 3); государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ч. 4); государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения (ч. 4).

Таким образом, статья носит принципиально-декларативный характер, следовательно, не может находиться вне контекста системы формально определенных конституционных принципов и деклараций. Поэтому реализация ст. 67.1 возможна лишь в системном взаимодействии как минимум с 38 статьями (подсчеты наши)[2] настоящей Конституции РФ. Именно эта совокупность обеспечивает реализацию субъективного права на обладание объективно выверенного знания о прошлом государства и общества и права на гарантии в получении такого знания, вместе с тем устанавливает для субъекта границы возможного и должного поведения, закрепляя его обязанности и запреты на неправомерные действия, а также определяет условия наступления конституционной (в целом юридической) ответственности и механизм применения права.

Конституционные нормы права, имея общерегулятивный характер, предполагают в последующем детальное регулирование посредством отраслевого законодательства (прежде всего гражданского, административного уголовного и процессуального), а также детализации в программно-правовых источниках (государственных концепциях, стратегиях, программах и т. п.) или в правоприменении (либо обеспечить условия реализации права, либо восстановить утраченное право, либо получить компенсацию за утраченное право). Подробная аналитика указанного перечня юридических форм выходит за рамки статьи, является самостоятельной темой исследования. Мы же выделим лишь два направления, требующих, на наш взгляд, научно обоснованных юридико-технических действий: мемориальное законотворчество и правоприменение.

[2] См., к примеру, ст. 3, 4, 6 (ч. 2), 13, 17, 21 (ч. 1), 29 (ч. 1), 44 (ч. 3), 45 (ч. 1), 55 (ч. 3), 56 (ч. 3), 68 (ч. 4), 75 (ч. 1) и др.

Особое место в системе законодательства и по содержанию, и по социальному предназначению имеют так называемые мемориальные законы и правовые акты, определяющие направления официальной политики памяти (мемориальной политики) [18, с. 341–342]. В различных государствах такая политика имеет свою специфику. Родоначальником в развитии этого политико-правового тренда считается Франция, в которой впервые были приняты не только законы, юридически закрепляющие отдельные исторические факты и систему запретов на расистские, антисемитские и ксенофобские действия, но сложилась правоприменительная практика с привлечением историков в качестве экспертов или свидетелей в рассмотрении дел, касающихся исторического прошлого [19, с. 287–296].

Российская Федерация не осталась в стороне от мировой практики и имеет свой опыт реализации мемориальной политики, которая отражается как в положительных, так и в отрицательных тенденциях. С одной стороны, прошлое государства и общества становится всеобщим достоянием, а историческое знание популяризируется в различных формах – создаются и получают юридическую регламентацию деятельности музеи, специализированные архивы, библиотеки, клубы, общества, публикуются сборники документов в виде бумажных и оцифрованных носителей, открывается доступ к ранее закрытым хранилищам государственных архивов, исследуется «живая история» и т. п. С другой стороны, «массовое познание прошлого» провоцирует немалое количество «конфликтов интерпретаций прошлого» [18, с. 340] и активных форм согласия или несогласия, приятия или неприятия частью населения «отдельных историй» и исторических судеб, которые, как отмечает французский журналист С. Шаландон, «истории превращают в Историю» [19, с. 288]. Вот уж, действительно, сомнительная затея. Не погружаясь в обозначенную тематику (это отдельный разговор), определим значение исторического толкования и исторической экспертизы как специфических юридико-технических практик в мемориальном законотворчестве и правоприменении. Обратимся к опыту отечественной юридической науки.

Проблема толкования закона в отечественной науке рельефно высветилась в процессе систематизации русского права к середине XIX в. А.Г. Станиславский в свое время утверждал, что «…законодательство – это жизнь… Имея перед глазами законодательство известного народа, в историческом его развитии, можем делать весьма близкие к правде, иногда даже совершенно верные заключения о постепенном развитии этого народа» [20, с. 9]. Опыт систематизации подвигнул отечественных правоведов к теоретическим обобщениям. К началу XX в. в отечественной юридической науке сложилось полное представление о толковании права. В этой связи внимания заслуживает авторитетное мнение профессора Г. Ф. Шершеневича, который, на наш взгляд, расставил акценты и четко определил содержание понятий. Раскрывая суть толкования права, ученый выделяет те способы толкования, что в современной науке считаются признанными. Важными же в контексте нашей статьи являются его рассуждения в рамках двух вопросов: как следует толковать законы – по тому смыслу, какой они имели в момент их издания, или по тому смыслу, какой они получают в момент применения? Ученый справедливо отмечает, что второй вопрос логично вытекает из первого. Желание сделать уступку времени – это аргумент в пользу изменения законодательства, а не в пользу извращения смысла закона [21, с. 740–741].

В этой связи он обращает внимание на исторический опыт составления закона и придает огромное значение историческому толкованию, суть которого видит в сопоставлении и уяснении содержания данного закона с другими, ранее принятыми. При этом обращает внимание на нередкое отождествление его с исторической точкой зрения, которая ориентирована не на внутреннее содержание закона, а на внешние обстоятельства, побудившие законодателя издать закон. Поэтому считает недопустимым использование для уяснения закона источников, стоящих вне закона, к примеру объяснительных записок, протоколов заседаний комиссий по составлению проекта закона и т. д. Вместе с тем видит их в качестве средства для понимания намерений законодателя в процессе осмысления необходимости изменения или издания закона [21, с. 740–741]. Такой подход, по мнению ученого, позволяет толкующему закон избежать опасности подмены толкования права аналогией права и связывает историческое толкование с исторической экспертизой, которая выводит законодателя и правоприменителя за рамки закона, позволяет обусловить мотивацию принятия соответствующего решения – издания законодательного или правоприменительного акта.

Историческую экспертизу мы определили бы как средство верификации исторического факта (о чем говорилось ранее), т. е. проверки исторической информации на соответствие объективной действительности. Потребность в привлечении экспертов-ис-

ториков возникает при разных обстоятельствах. Для законодателя она важна в момент определения необходимости юридического закрепления доказанного факта исторического события, памятной даты, присвоения статуса памятных мест топонимическим объектам, установления памятников историческим личностям, определения исторической ценности историко-культурного объекта и т. п. Для правоприменителя – как дополнительное основание в определении правомерности или неправомерности поведения субъекта, нарушившего нормы права, обязывающие или запрещающие деяния, посягающие на историческое наследие или историческую память, наносящие материальный и моральный ущерб человеку, группе лиц или всему обществу в целом. К примеру, введение в Уголовный кодекс РФ ст. 354.1 «Реабилитация фашизма»[3] способствовало расширению опыта проведения исторических экспертиз.

Юридико-техническая особенность исторической экспертизы заключается в том, что она должна соответствовать юридическим задачам, содержать не только заключение по факту, но и научное обоснование, подтвержденное репрезентативной совокупностью первоисточников. Она не должна содержать интерпретации и оценки, только описание событий, позволяющее «понимать, а не судить» прошлое. Историческая экспертиза – это не индивидуальное, а коллективное заключение, осуществляется как правило группой профессиональных архивистов, историков, юристов и иных специалистов, глубоко погруженных в верифицируемую тему. Только такая экспертиза будет вызывать доверие, в противном случае это будет индивидуализированное мнение ученого или группы людей, увлеченных историей.

Государство располагает достаточным организационным и правовым ресурсом, чтобы получать от научного сообщества обоснованные экспертные заключения, а также придавать широкой огласке их содержание. Доступность общественности к такого рода систематизированным научным знаниям, возможно, способствовала бы минимизации полемического накала относительно истории нашего государства и общества далекой и приближенной к современности. Такого рода информация стала бы некоторым препятствием распространению мифов и слухов, к примеру, о чрезмерной «грозности» и малой значимости государственных реформ Ивана IV в момент установления ему памятника, или восприятию советского прошлого не иначе как систему ГУЛага, где каждый советский человек либо жертва, либо палач, в лучшем случае диссидент, а суровые 1990-е гг. – не иначе как только криминальные, когда почти каждый человек либо бандит, либо бомж. Одним словом, и юристу, и историку есть повод объединить свои усилия в вопросе реализации ст. 67.1 Конституции РФ, вобравшей в лаконичной, но емкой по содержанию форме всё многообразие историко-правовых явлений, требующих своего изучения и понимания.

5. Выводы

Реализация ст. 67.1 Конституции РФ обусловлена совокупностью теоретических, фактических и юридических оснований. Синтез научного знания и исторической памяти, объектом которого является прошлое человека, общества и государства, лежит в основе юридической практики и содержит потенциал эффективной реализации субъективного права на обладание объективно выверенного знания о прошлом и создания гарантий в получении такого знания.

Реализация есть одна из форм действия права, вектор движения которого определяется механизмом правового воздействия и механизмом правового регулирования, имеющих пределы действия и предоставляющих совокупность правовых средств целевого назначения в упорядочивании общественных отношений, имеющих правовую природу. Системный и волевой характер этих отношений определяет способы воздействия права, среди которых различные варианты партнерских отношений государства с институтами гражданского общества. Опосредующей сферой такого партнерства является юридическая наука и практика.

Научный историко-правовой опыт следует определить как необходимое условие в достижении цели формирования личности и гражданина, устойчивого к незнанию и непониманию своей национальной идентичности [22]. Задача науки заключается в обосновании и верификации исторического факта в качестве объективного, доказанного, проверяемого и воспроизводимого исторического знания. Задача юриспруденции – в допустимых границах облечь исторические факты в различные юридические формы, обеспечивающие эффективную реализацию субъектами права.

[3] Введена Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 128-ФЗ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА, 2014. – Т. 1. – 864 с.

2. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 258 с.

3. Проблемы общей теории права и государства : учеб. / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2008. – 832 с.

4. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.

5. Алексеев С. С. Теория права / С. С.Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.

6. Общая теория государства и права : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – Т. 3 : Государство, право, общество. – 712 с.

7. Зайцева Е. С. Пределы правового регулирования (общетеоретический аспект) : моногр. / Е. С. Зайцева. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2020. – 152 с.

8. Мертон Р. К. Социальная теория и социальная структура / Р. К. Мертон ; пер. с англ. Е. Н. Егоровой и др. – М. : АСТ : Хранитель, 2006. – 873 с.

9. Кожевина М. А. Этос науки и современное юридическое знание: преемственность и трансформация традиций / М. А. Кожевина // Российский юридический журнал. – 2020. – № 5 (134). – С. 48–53. – DOI: 10.34076/2071-3797-2020-5-48-53.

10. Словарь основных исторических понятий : избр. ст. : в 2 т. / пер. с нем. К. Левинсон ; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле ; науч. ред. пер. Ю. Арнаутова. – 2-е изд. – М. : Новое литературное обозрение, 2016. – Т. 1. – 736 с.

11. Ракитов А. И. Историческое познание: Системно-гносеологический подход / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1982. – 303 с.

12. Неволин К. А. Энциклопедия законоведения: Введение в энциклопедию законоведения, общая часть ее и первая половина особенной части / К. А. Неволин. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1857. – XXVI, [2], 501 с. – (Полн. соб. соч. К. Н. Неволина. Т. 1).

13. Кожевина М. А. Преемственность в русском праве: взгляд отечественных юристов XIX века / М. А. Кожевина // Научное наследие В.К. Бабаева: весомый вклад в развитие логико-гносеологических и технико-юридических проблем юридической науки : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию со дня рождения В.К. Бабаева (Нижний Новгород, 21–22 мая 2020 г.) / под ред. В. А. Толстика. – Н. Новгород : Нижегор. акад. МВД России, 2020. – С. 150–158.

14. Астафичев П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России / П. А. Астафичев // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 5–11. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11.

15. Воробьева О. В. Профессиональная историография и историческая память: аспекты взаимодействия / О. В. Воробева // Профессиональная историография и историческая память. Опыт пересечения и взаимодействия в сравнительно-исторической перспективе / под ред. О. В. Воробьевой, О. Б. Леонтьевой. – М. : Аквилон 2017. – С. 9–20.

16. Савельева И. М. Знание прошлого: теория и история : в 2 т. / И. М. Савельева, А. В. Полетаев. – СПб. : Наука, 2003. – Т. 1 : Конструирование прошлого. – 631 с.

17. Кожевина М. А. Проблема периодизации истории отечественной юридической науки в контексте взаимодействия научного знания и исторической памяти / М. А. Кожевина // Юридические формы переживания истории: практики и пределы : моногр. / под ред. С. В. Бочкарева. – СПб. : Астерион, 2020. – С. 148–159.

18. Дорская А. А. Мемориальные законы – кризисные явления в праве или их преодоление // Юридические формы переживания истории: практики и пределы : моногр. / под ред. С. В. Бочкарева. – СПб. : Астерион, 2020. – С. 340–345.

19. Трубникова Н. В. Французская историческая школа «Анналов» / Н. В. Трубникова. – 2-е изд., испр. – М. : Квадрига, 2017. – 336 с.

20. Станиславский А. Г. О ходе законоведения в России и о результатах современного его направления : речь, произнес. в торжеств. собр. Каз. ун-та, 8 июня 1853 г. : с присовокуплением Системат. указ. соч. юрид. содержания, изд. в России с 1830 по 1852 г. включительно / А. Г. Станиславский. – СПб. : Тип. Акад. наук, 1853. – 110 с.

21. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : в 4 вып. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1910–1912. – 805 с.

22. Ящук Т. Ф. От истории русского права к истории государства и права СССР: трансформация науки и учебной дисциплины в 1917–1940-е гг. / Т. Ф. Ящук // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 458. – С. 261–269. – DOI: 10.17223/15617793/458/31.

REFERENCES

1. Avak'yan S.A. *Constitutional law of Russia*, Training course, in 2 volumes, 5th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2014. Vol. 1. 864 p. (In Russ.).

2. Gorshenev V.M. *Methods and organizational forms of legal regulation in a socialist society*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1972. 258 p. (In Russ.).

3. Nersesyants V.S. (ed.). *Problems of the general theory of law and state*. Moscow, Norma Publ., 2008. 832 p. (In Russ.).

4. Alekseev S.S. *The mechanism of legal regulation in a socialist state*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1966. 187 p. (In Russ.).

5. Alekseev S.S. *Theory of law*. Moscow, BEK Publ., 1995. 320 p. (In Russ.).

6. Marchenko M.N. (ed.). *General theory of state and law*, Academic course, in 3 volumes, 3rd ed. Moscow, Norma Publ., 2007. Vol. 3. 712 p. (In Russ.).

7. Zaitseva E.S. *Limits of legal regulation (general theoretical aspect)*, Monograph. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2020. 152 p. (in Russ.).

8. Merton R.K. *Social theory and social structure*. Moscow, AST Publ., Khranitel' Publ., 2006. 873 p. (In Russ.).

9. Kozhevina M. The ethos of science and modern legal knowledge: the continuity and transformation of traditions. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2020, no. 5 (134), pp. 48–53. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-5-48-53. (In Russ.).

10. Zaretsky Yu., Levinson K., Schirle I. (comps.). *Dictionary of basic historical concepts*, Selected articles, in 2 volumes, 2nd ed. Moscow, Novoe literaturnoe obozrenie Publ., 2016. Vol. 1. 736 p. (In Russ.).

11. Rakitov A.I. *Historical knowledge: System-gnoseological approach*. Moscow, Politizdat Publ., 1982. 303 p. (In Russ.).

12. Nevolin K.A. *Complete works*, Vol. 1. St. Petersburg, E. Prats Publ., 1857. 501 p. (In Russ.).

13. Kozhevina M.A. Continuity in Russian law: the view of Russian lawyers of the 19th century, in: Tolstik V.A. (ed.). *Nauchnoe nasledie V.K. Babaeva: vesomyi vklad v razvitie logiko-gnoseologicheskikh i tekhniko-yuridicheskikh problem yuridicheskoi nauki*, collection of articles on materials of International scientific and practical conference dedicated to 80th anniversary V.K. Babaev (Nizhny Novgorod, May 21-22, 2020), Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2020, pp. 150–158. (In Russ.).

14. Astafichev P.A. Ensuring the protection of historical truth as a new principle of contemporary Russian constitutional law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 5–11. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11. (In Russ.).

15. Vorob'eva O.V. Professional historiography and historical memory: aspects of interaction, in: Vorob'eva O.V., Leont'eva O.B. (eds.). *Professional'naya istoriografiya i istoricheskaya pamyat'. Opyt peresecheniya i vzaimodeistviya v sravnitel'no-istoricheskoi perspektive*, Moscow, Akvilon Publ., 2017, pp. 9–20. (In Russ.).

16. Savel'eva I.M., Poletaev A.V. *Knowledge of the past: theory and history*, in 2 volumes. St. Petersburg, Nauka Publ., 2003. Vol. 1. 631 p. (In Russ.).

17. Kozhevina M.A. The problem of periodization of the history of domestic legal science in the context of the interaction of scientific knowledge and historical memory, in: Bochkarev S.V. (ed.). *Yuridicheskie formy perezhivaniya istorii: praktiki i predely*, Monograph, St. Petersburg, Asterion Publ., 2020, pp. 148–159. (In Russ.).

18. Dorskaya A.A. Memorial laws – crisis phenomena in law or their overcoming, in: Bochkarev S.V. (ed.). *Yuridicheskie formy perezhivaniya istorii: praktiki i predely*, Monograph, St. Petersburg, Asterion Publ., 2020, pp. 340–345. (In Russ.).

19. Trubnikova N.V. *French historical school "Annals"*, 2nd ed. Moscow, Kvadriga Publ., 2017. 336 p. (In Russ.).

20. Stanislavskii A.G. *About the course of jurisprudence in Russia and the results of its modern direction*, Speech, pronounced in solemn meeting of Kazan University, June 8, 1853, With the addition of a Systematic Index of Legal Content Published in Russia from 1830 to 1852 inclusive. St. Petersburg, Academy of Sciences Publ., 1853. 110 p. (In Russ.).

21. Shershenevich G.F. *General theory of law*, in 4 issues. Moscow, Bashmakov Brothers Publ., 1910-1912. 805 p. (In Russ.).

22. Yashhuk T.F. From the History of Russian Law to the History of State and Law of the USSR: The Transformation of the Science and the Academic Discipline in 1917–1940s. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2020, no. 458, pp. 261–269. DOI: 10.17223/15617793/458/31. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кожевина Марина Анатольевна – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Омской области, профессор кафедры теории и истории права и государства
Омская академия МВД России
644092, Россия, г. Омск, пр. Комарова, 7
E-mail: kozhevina1@rambler.ru
ORCID: 0000-0003-1302-6819

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Marina A. Kozhevina – Doctor of Law, Professor, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation, Honored Scientist of the Omsk Region; Professor, Department of Theory and History of Law and State
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
7, Komarova pr., Omsk, 644092, Russia
E-mail: kozhevina1@rambler.ru
ORCID: 0000-0003-1302-6819

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевина М.А. Реализация статьи 67.1 Конституции Российской Федерации в контексте научного историко-правового опыта / М.А. Кожевина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 5–19. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).5-19.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevina M.A. Implementation of article 67.1 of the Russian Constitution in the context of scientific historical and legal experience. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 5–19. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).5-19. (In Russ.).

УДК 340.158
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).20-33

CC BY 4.0

ФОРМА ГОСУДАРСТВА В ИСТОРИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА*

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

Информация о статье
Дата поступления –
17 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
История науки, история государства, советское государство, история права, форма государства, форма правления, государственное устройство, политический режим

Показано, как форма государства изучалась в истории права советского периода. Установлено, что первоначально в советской науке в форму государства включали два элемента: форму правления и форму государственного устройства; с 1960-х гг. добавился третий элемент – политический режим. Констатируется различие в подходах к рассмотрению в советской историко-правовой науке формы государства в дореволюционный и советский периоды. Фиксируется, что при изучении государственного устройства основное внимание уделялось федерации, отмечалась ее сложная природа; велись споры о субъектах, входивших в состав РСФСР; проблема политического режима отдельно не выделялась, но затрагивалась при изучении государственной власти и управления.

THE FORM OF STATE IN THE HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH OF THE SOVIET PERIOD**

Tatiana F. Yashchuk
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2021 March 17
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
History of science, history of the state, Soviet state, history of law, form of state, form of government, polity, political regime

The subject of the article is the application of the concept of the form of state in the Soviet historical and legal science.
The purpose of the research is to confirm or disprove the hypothesis that the understanding of the form of the state in the Soviet history of law was not discrete, it changed under the influence of political transformations and had a significant impact on the modern theory of the state.
The methodology. The method of periodization was used to highlight the Soviet period of historical and legal science, the chronological method was used to determine the upper and lower boundaries of the Soviet period. The narrative method made it possible to describe the historiographic process. The historical-comparative method was required to compare individual concepts.
Results, scope of application. The concept of the form of the state that was used in the historical and legal science of the Soviet period has been determined. The form of the state in Soviet science included two elements initially: the form of government and the form of statehood. The third element has been added since the 1960s – the political regime. The institutionalization of the history of state and law as a science took place by the end of the 1940s. While historians of the old school were working, the main topics included the early stages of the development of the state. Then after the change of generations the priority place was taken by the problems of the Soviet state. By the end of the Soviet period a more harmonious allocation of topics had developed. In Soviet historical and legal science the

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20-011-00523 «Эволюция науки истории права и государства России XVIII–XX вв.».
** The research was supported by the RFBR, project No. 20-011-00523 “Evolution of the science of the history of law and state in Russia in the 18th – 20th centuries”.

ISSN 2658-4050 (Online)

form of the state of the pre-revolutionary and Soviet periods was considered separately. The form of government of the Russian state in the pre-revolutionary period was defined as a monarchy. Several types of monarchy were distinguished: early feudal, estate-representative, absolute. The republican form of government was recognized for the Soviet state. Its class and social essence changed with the development of socialism. Organizational forms changed accordingly. When studying the polity, the main attention was paid to the federation. Its complex origin was noted, because the Russian Federation (RSFSR) was part of the federation of the USSR. The Soviet federations were built according to the national-territorial principle. The issue of the constituent entities of the Russian Federation remained debatable. Most researchers considered the RSFSR a state with autonomous entities. The development of the territory of the state as a whole has hardly been studied. Major administrative-territorial reforms carried out in the 1920s-1930s were considered in isolation from national-territorial construction. Generalized works on the territorial development of the state appeared only at the end of the Soviet period. Issues of the political regime of the feudal and bourgeois state were addressed in the study of direct democracy in the ancient Russian state, estate representative bodies, state power during the period of absolutism. Political liberalization was noted during the bourgeois reforms of the second half of the 19th – early 20th centuries. The democratic nature of the Soviet political regime was not questioned, therefore, the problems indicating trouble, crisis phenomena in the Soviet state were not identified.

Conclusions. The understanding of elements of form of the state in the Soviet history of law was expanding. It changed in accordance with the changes in the Soviet governance. The main approaches to understanding the form of the state are accepted by contemporary Russian science.

1. Введение

Категория «форма государства» относится к значимым юридическим понятиям, поскольку раскрывает способ организации политической власти, само построение государства. Термин широко используется в теории государства и права, государствоведении, а также, хотя и в меньшей степени, – в историко-правовой науке. Необходимость изучения формы государства в интерпретациях историков права советского периода обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, исследования формы государства, понимаемой в ее трехэлементном варианте, включающем форму правления, форму государственного устройства и политический режим, охватывали значительный спектр научной тематики, относящейся к государству. Анализ отражения этой тематики в историко-правовых работах обозначенного периода позволяет более полно и всесторонне оценивать состояние отечественной правовой доктрины на разных этапах ее развития. Во-вторых, широко распространенный сегодня трехэлементный состав формы государства сформировался и закрепился именно в советский период, тогда же он получил практическую апробацию в сочинениях разной предметной направленности. В-третьих, поскольку конструкция «форма государства» остается актуальной категорией и продолжает применяться при анализе государства как в историческом, так и в современном измерениях, то возможно установление степени концептуальной преемственности в юридической теории и в правоприменительной практике. Это, в свою очередь, позволяет подтвердить либо, напротив, опровергнуть выдвигаемый тезис, что «дискретность была едва ли не главной особенностью» [1, с. 7] российского исторического генезиса.

Форма государства изучается преимущественно в теоретико-правовом ракурсе. В научной и учебной литературе [2, с. 593–595; 3, с. 126–127] доминирует элементный подход, т. е. форма государства определяется через составляющие ее элементы, перечень и число может быть разным. По мнению В.Е. Чиркина, признающего ограниченность такого приема, «элементное понятие формы государства имеет свои плюсы, оно отличается четкостью, удобно для анализа» [4, с. 128]. Отмечается влияние на форму государства объективных факторов (социально-экономических, культурных, религиозных, конкретно-исторических) [5]. Изучается форма конкретных государств, относящихся к определенным историческим типам [6].

Помимо работ теоретико-правового содержания заявленная тема затрагивалась в публикациях, характеризующих политический и институциональный контекст, влияющий на тематику историко-пра-

вовых исследований [7; 8], посвященных эволюции историко-правовой науки в советский период [9; 10] и выделению складывающихся внутри нее основных исследовательских направлений [11; 12]. Однако как цельная проблема представленная тема не рассматривалась.

2. Общая характеристика советского периода историко-правовой науки

При изучении формы государства необходимо учитывать особенности трансформации историко-правовой науки в советских условиях. Очевидный прогресс историко-правового знания в XIX – начале XX в., институционализация научной дисциплины, за которой закрепилось название «История русского права», был прерван вследствие смены политической власти в 1917 г. Современные авторы предпочитают писать об едином революционном процессе начала XX в., отличающемся пролонгированным действием и остановившемся не ранее 1921 г. [13, с. 332–334]. В этой связи подвергается сомнению «однозначность выделения 1917 г. как рубежной даты в истории отечественной науки XX в.» [14, с. 14]. С позиций предлагаемого исследования даже условная дата, так или иначе тяготеющая к 1917 г., позволяет установить нижнюю хронологическую границу советского периода в истории государства и права России. В литературе обращается внимание на продолжение в советских условиях многих ранее начатых исследований [15, p. 68–75], но в области историко-правого знания степень такой преемственности оказалась ниже, чем даже в отраслевых юридических науках по причине прекращения преподавания в вузах соответствующей дисциплины.

Осознание значимости историко-правового компонента в юридической науке и образовании, сопровождающееся организационными, кадровыми и методическими мероприятиями, относится к середине 1930-х гг. Восстановительные процессы продолжились в послевоенный период. В итоге к концу 1940-х гг. оформилась наука и учебная дисциплина, получившая название «История государства и права СССР» [16].

Демократизация общественных отношений, начавшаяся в середине 1950-х гг., благотворно сказалась на состоянии историко-правовых исследований. Постоянно увеличивалось число ученых, активизировалась издательская деятельность; смягчение идеологического диктата позволило расширить научную проблематику, открыло доступ к историческим источникам, давало определенную свободу в методологии, теоретических оценках и выводах. Однако сохранялась традиция обособления и противопоставления дореволюционного и советского государства, что препятствовало построению исследований не по хронологическому, а по институциональному принципу. Поэтому работы, в которых затрагивались вопросы формы государства, были локализованы хронологическими рамками, соотносимыми с историческими типами государства.

По состоянию на середину 1970-х гг. удовлетворительно оценивалось исследование «Советского государства и права в переходный от капитализма к социализму период… при этом больше внимания уделялось первым периодам» [11, с. 14]. Соответственно, максимально приближенные к современности государственно-правовые явления и процессы изучались менее активно.

Проанализировав историко-правовую литературу, О.И. Чистяков выделил четыре основных направления: 1) изучение образования советского государства; 2) исследование национально-государственного строительства; 3) изучение возникновения и развития отдельных органов; 4) история отдельных отраслей права [12]. Таким образом, по меньшей мере два из обозначенных направлений были непосредственно связаны с изучением формы государства.

Практикуемое в историко-правовых сочинениях ограничение предмета достаточно узкими хронологическими рамками не позволяло проследить динамику формы государства. Отмеченный пробел могли устранить комплексные обобщающие исследования. Такая работа началась в 1960-е гг. и продолжалась фактически до конца советского периода. Итогом стала публикация трех томов истории советского государства и права [17–19]. В совокупности они включали материал с 1917 по 1945 г. Авторский коллектив объединил практически всех ведущих историков права, которые должны были интегрировать в сводный труд свои прежние наработки и провести новые исследовании, чтобы обеспечить цельность и гармоничность содержания. Однако выпущенные тома не отличались серьезной концептуальной новизной. Многие сложные вопросы, например связанные с политическим режимом 1930-х гг., не рассматривались. Не удалось продвинуться в изучении государства и права послевоенного и последующего периодов, поэтому дальнейшая работа была прекращена и в целом ее можно считать не оконченной.

Завершение советского периода историко-правовой науки относится к началу 1990-х гг. Позитивным итогом можно считать расширение круга иссле-

ISSN 2658-4050 (Online)

дователей и тематики, которой они занимались, сглаживание перекоса в изучении дореволюционного и советского периодов отечественного государства. Постоянно обогащалась источниковая база, поскольку в научный оборот вводились новые документы. Был накоплен значительный материал, представленный монографиями, коллективными трудами, статьями, диссертациями, который требует историографического осмысления.

3. Изучение формы правления

«В современной литературе традиционно форма правления определяется как характеристика структуры и взаимоотношений высших органов государства» [4, с. 138]. В правоведении советского периода термин «форма правления» использовался в сходной интерпретации. Однако на доктринальные основы советской историко-правовой науки повлияло то обстоятельство, что ее становление происходило в условиях жестких идеологических установок, когда единственно допустимой считалась классовая теория происхождения государства. Подчеркивалось, что вплоть до социалистической революции государственная власть имела антагонистическую природу. Это объясняет замену термина «форма государства» – термином «политическая форма государства» и использование при определении формы правления уточнений, например «феодальная монархия», «пролетарская республика» и др.

Большое значение для институционализации историко-правовой науки в советских условиях имела позиция С.В. Юшкова, написавшего первый учебник по истории государства и права СССР, а также сформулировавшего предмет науки [20]. С.В. Юшков, основываясь на формационном подходе, руководствовался линейностью общественной эволюции. Первым историческим типом он считал дофеодальное, варварское государство, в форме правления которого прослеживалось «наличие остатков органов военной демократии» [21, с. 94]. Концепция дофеодального государства не получила широкой поддержки как у современников С.В. Юшкова (например, свое несогласие высказали С.В. Покровский, А.А. Зимин), так и среди современных ученых [22, с. 36–37].

Научные предпочтения первого поколения советских историков права сформировались в дореволюционные годы, поэтому закономерен их интерес к ранним периодам российской государственности, которые соотносились с изменением политической формы феодальной монархии: раннефеодальной, сословно-представительной и абсолютной.

Одна из первых дискуссий в среде историков права касалась общественно-политического строя древнерусского государства. По-разному оценивалось соотношение рабовладельческих, дофеодальных и феодальных отношений, имущественное положение и правовой статус отдельных категорий населения. Опуская ход дискуссий, упреки участников друг другу в недостаточном усвоении марксистской методологии, отметим, что в итоге утвердилась концепция раннефеодальной монархии, которая до настоящего времени транслируется в научной и учебной литературе. В последующем в советской историографии замалчивалась острота дискуссий о форме государства, напротив, утверждалось, что «С.В. Юшков, Б.И. Сыромятников, Б.Д. Греков и другие ученые шаг за шагом, идя непроторенным путем… подходили к правильному выводу о том, что государство и право Киевской Руси… были феодальными по классовой природе, а Киевское государство представляло собой раннефеодальную монархию» [9, с. 35]. С.В. Юшков выделил и обосновал отличительные черты раннефеодальной монархии: отношения сюзеренитета-вассалитета, при которых верховный сюзерен выступает первым среди равных, и его функции ограничены; действует совет, куда входят наиболее крупные вассалы; на центральном уровне выстраивается дворцово-вотчинная система управления, а на местном – система кормлений; военные силы представлены феодальным ополчением [23; 24].

Считается, что именно в 1930–1940-е гг. в историко-правовой науке, прежде всего благодаря усилиям С.В. Юшкова, утвердилась концепция сословно-представительной монархии как особой формы правления. Внимание акцентировалось на двух важных тезисах. Во-первых, отмечалась двойственная природа такой монархии, поскольку сословно-представительные органы и укрепляли власть монархов, и в то же время ее ограничивали [24]. При этом сам термин «дуалистическая монархия» автор не употреблял. Во-вторых, подчеркивалось, что «сословно-представительная монархия является необходимой переходной политической формой от раннефеодальной к абсолютной монархии» [25, с. 40]. Феодальной монархии в России отводился продолжительный хронологический период, в течение которого она последовательно принимала несколько форм. Критиковались ученые, которые игнорировали место и значение сословно-представительной монархия в общей логике развития феодальной монархии. Например, такой не вполне за-

ISSN 2542-1514 (Print)

служенный упрек получил Б.И. Сыромятников, который занимался проблемами абсолютной монархии. Авторы учебника «История СССР», по мнению С.В. Юшкова, необоснованно сократили период феодальной монархии, полагая, что этот термин применим к русскому государству не ранее XV в. Они «не сделали всех этих ошибок, если бы прислушались к голосу советских государствоведов и историков государства и права, которые специально занимаются вопросами о типах и формах государства» [25, с. 39].

Значительный интерес у историков права вызывало изучение абсолютной монархии. Возможно, этому способствовало более частое обращение к характеристике абсолютизма в сочинениях классиков марксизма-ленинизма, что позволяло ученым подтверждать свои суждения грамотно подобранными цитатами, полагая, что таким способом они защищаются от возможной критики. В публикациях многократно повторялось высказывание В.И. Ленина, что при абсолютной монархии верховная власть принадлежит всецело и не раздельно (неограниченно) царю.

Несмотря на, казалось бы, теоретическую и идеологическую определенность, вопросы абсолютной монархии также вызывали серьезные расхождения. Примером может служить непростая научная судьба исследования Б.И. Сыромятникова «Регулярное государство Петра I», над которым он работал в течение нескольких лет. Фактически велась подготовка первой специальной монографии по истории государства, поэтому юридической общественностью ожидалась некая новая модель исследования, написанного с применением марксистской методологии. Автор старался популяризировать свой труд, неоднократно выступая с промежуточными результатами. Однако уже первые обсуждения рукописи монографии показали уязвимость позиции Б.И. Сыромятникова. Так, после его доклада в Институте права 27 сентября 1940 г. поступило множество критических замечаний. Большей частью они относились не к фактологической стороне исследования, а касались понимания сущности абсолютной монархии (прогрессивная она или реакционная), многозначного употребления автором термина «феодализм» и других схожих вопросов[1]. Монография планировалась в двух частях: первая часть была опубликована в 1943 г. Выход книги сопровождался положительной рецензией, а через год, как писал впоследствии Б.И. Сыромятников, «вдруг, как по команде, в ряде журналов, почти одновременно, поднялась целая кампания против нашего исследования»[2]. В итоге вторая часть книги так и не была завершена.

До конца 1940-х гг. наиболее очевидные достижения в изучении формы государства в историко-правовом ракурсе наблюдались в хронологических рамках IX–XVIII вв. Выбор в пользу ранних временных периодов демонстрировали даже исследователи, которые пришли в науку уже в советское время. Например, К.А. Софроненко в 1941 г. защитила кандидатскую диссертацию «Общественно-политический строй Галицко-Волынского княжества в XI–XIII в.», затем расширила тему и в 1952 г. защитила докторскую диссертацию «Малороссийский приказ Русского государства второй половины XVII и начала XVIII века». В 1946 г. успешно прошла защита диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук С.А. Покровского, который вслед за своим учителем Б.И. Сыромятниковым занимался проблемами абсолютной монархии. Наиболее заметным фактом обращения к изучению формы российского буржуазного государства стала диссертация С.Л. Ронина «Выборы в Государственную Думу царской России (думская избирательная система)», защита состоялась в 1941 г.

Начиная с 1950-х гг. историки права переориентируются на приоритетное изучение формы советского государства. Сказалась смена поколений в научном сообществе, а также приобретение с течением времени советским государством собственной истории. Для иллюстрации можно привести такой пример: если в довоенный период в библиографических подборках новой литературы, которые помещались в юридических журналах, публикации, касающиеся организации советской власти, как правило, включались в раздел по государственному праву, то теперь они оценивались как работы исторического содержания и располагались в соответствующем разделе. Активизации изучения советского государства способствовала публикация в конце 1940-х гг. второй части учебника по истории государства и права СССР.

Проблемы формы государства отражались в исследованиях, посвященных утверждению республики Советов [26; 27], созданию высших [28; 29] и местных органов власти [30–32], где анализирова-

[1] Архив Российской академии наук. Ф. 1934. Оп. 1. Д. 187. Л. 2–4.

[2] Отдел рукописей Российской государственной библиотеки. Картон 2. Д. 2. Л. 2.

ISSN 2658-4050 (Online)

лась их организационная структура, кадровый состав, основные направления деятельности.

На «советскую» тематику переориентировалось большинство историков права, ранее имевших другие научные интересы. Так, С.Л. Ронин, первоначально занимавшийся историей Государственной думы, являясь научным сотрудником Института права АН СССР, постоянно включался в проекты, посвященные советскому государству, в итоге сменил исследовательское направление, защитив в 1958 г. докторскую диссертацию по истории советского государства и права.

Форма правления советского государства через призму организации и деятельности государственного аппарата достаточно подробно проанализирована в упоминавшемся ранее коллективном труде [17–19]. Однако издание было доведено только до 1945 г., причем даже в этих временных границах наиболее интересно и детально описывались органы, действовавшие в первые послереволюционные годы и в период нэпа. В целом развитие республики Советов представлялось как непротиворечивый поступательный процесс, соотносимый со стадиями развития социализма. Не состоялся переход на новый уровень теоретического осмысления формы правления советского государства.

Таким образом, форма правления российского государства дореволюционного периода определялась как монархия, в рамках которой выделялось несколько видов, а в послереволюционный – как республика, организационная, классовая и социальная природа которой также менялась по мере развития социализма.

4. Изучение формы государственного устройства

Под формой государственного устройства в советской юридической доктрине понимался способ территориальной организации государства.

Применительно к дореволюционному периоду наиболее активно изучались объединительные, интеграционные процессы, обеспечивающие территориальное единство постоянно расширяющейся империи. Проблема территориального устройства не выделялась, а только затрагивалась в работах о создании и функционировании центрального и местного управленческого аппарата.

Образование советской федерации, основанной на национально-территориальном принципе, стало решающим фактором в определении концептуальных подходов в работах, прямо или опосредованно касающихся вопросов государственного устройства. В итоге выделилось три, зачастую слабо связанных между собой направления.

Первое предполагало рассмотрение в целом процесса создания Союза ССР, выявление юридической природы союзной федерации, установления ее особенностей и отличия от федераций буржуазных государств.

Второе направление, генетически связанное с первым, сосредоточилось на изучении национальной государственности в пределах отдельных союзных республик.

Третье направление ориентировалось на некоторое абстрагирование от национальной проблематики и занималось анализом системы административно-территориального деления.

В рамках первых двух направлений велись исследования, посвященные реализации права наций на самоопределение и процессу государственного строительства у отдельных народов, входивших ранее в состав Российской империи. В академических институтах СССР, центральных университетах интенсивно готовились научные кадры для союзных республик, предлагались и поощрялись темы диссертаций, раскрывающие причины, ход и результаты территориального закрепления национальной идентичности. В итоге такие работы были написаны в отношении каждой республики (в качестве примера см.: [33–35]). Предметное изучение получила форма государственного устройства РСФСР как одной из советских республик [36].

Наиболее дискуссионным являлся вопрос о субъектном составе РСФСР. Уже в 1920-е гг. обозначилось несколько исследовательских позиций. В.Н. Дурденевский считал членами федерации все автономии, независимо от их статуса и наименований, и остальную часть, прямо называя ее Великороссией. Другая группа исследователей дифференцировала автономии на виды, полагая, что только автономные республики похожи на государственные образования, а автономные области фактически являются национальными губерниями [37, с. 54–55]. Сходные оценки, хотя и в более сглаженном варианте, присутствовали в советском государственном праве и в последующий период. О.И. Чистяков считал РСФСР государством с автономными образованиями, но предлагал отказаться от термина «субъект федерации», заменив его конструкцией «член федерации» [38, с. 47–48].

Таким образом, признавая построение РСФСР на принципе национально-территориальной автономии, до конца советского периода оставалась неяс-

ISSN 2542-1514 (Print)

ной «природа этого федеративного государства» [39, с. 78]. Сложным и неоднозначно решаемым оставался также вопрос об особенностях взаимоотношений внутри российской и союзной федерации.

В обобщенном и систематизированном виде результаты научных изысканий формы государственного устройства с учетом признания факта сложной федерации получили закрепление в коллективном труде «Национальная государственность союзных республик» [40]. На обороте титульного листа книги специально указано, что в ее создании участвовали ученые из всех союзных республик. Структура работы также раскрывает понимание сущности советской федерации как объединения равноправных субъектов. Сначала характеризуется развитие национальной государственности Союза ССР, ее современное состояние, а далее последовательно с использование аналогичных формулировок – развитие национальной государственности (с выделением современного этапа) каждой союзной республики. Соразмерен объем материала, посвященного отдельным республикам, однотипны названия, сходны приемы изложения и интерпретации. Негативные проявления национальной политики, разногласия и конфликты между республиками и союзным центром, а также между республиками, в том числе и по территориальным вопросам, какого-либо освещения или хотя бы упоминания в книге не получили.

Раздел, посвященный историческому развитию РСФСР, написал доктор юридических наук О.И. Чистяков, возглавлявший кафедру истории государства и права МГУ.

Несмотря на заявление, что «исследование истории национально-государственного строительства находится… в наилучшем положении» [11, с. 17], многие вопросы оставались вне научного поля. Сосредоточившись на изучении советской федерации как уникальной формы государственного устройства, ученые не допускали ее сопоставления с территориальной организацией дореволюционного периода, хотя «большинство национальных движений продемонстрировали восприятие бывшего имперского пространства как естественной среды для своей самореализации» [41, p. 43]. В современной науке также обращается внимание на то обстоятельство, что федералистские проекты, соединявшие, «казалось бы, несовместимые принципы империи и нации», создавали «оригинальную форму сложносоставной государственности» [42, p. 30].

Обобщение научных результатов изучения государственного устройства в хронологической последовательности свидетельствует, что в 1920-е гг. вышло значительное количество публикаций, которые, будучи синхронизированными с проводившимися административно-территориальными реформами, решали задачу осмысления планируемых и состоявшихся мероприятий, их соотнесения с доктриной государственного права, известными территориальными моделями зарубежных стран. Работы этого периода носили во многом прикладной характер, в них предлагались рекомендации по внедрению, как казалось авторам, наиболее рационального и эффективного способа организации территории государства.

Затем, в конце 1930-х гг., «внимание к теме значительно ослабло» [43, с. 11]. Восстановление исследовательского интереса наблюдается только во второй половине 1950-х гг. Актуальность тематики обусловливалась демократизацией федеративных отношений внутри Союза ССР, когда республикам были возвращены многие права, которыми они обладали в 1920-е гг., а в период тоталитаризма централизованные союзной властью. Кроме того, разворачивалась крупная административно-хозяйственная реформа, и опыт экономического районирования, апробированный в 1920-е гг., оказался очень востребованным.

Концентрация усилий в изучении формы государства федерации, а в федерации на национально-территориальный принцип организации, имело глубокие последствия для историко-правовой науки. Чрезмерная увлеченностью республиканской тематикой привела к тому, что за ее рамками, «кажется, нет ни одной работы за последнее время, изданной в республиках» [11, с. 17]. Отметим, что статья О.И. Чистякова с такой оценкой была опубликована в 1976 г., а позднее вошла в состав избранных трудов.

В итоге слабо изучалось развитие территории государства как единого целого. Крупные административно-территориальные реформы, проводимые в 1920–1930-е гг., и заменившие прежние губернии, уезды, волости областями (краями) и районами, рассматривались в отрыве от национально-территориального строительства. Практически не затрагивались сюжеты, раскрывающие процесс и результаты территориального размежевания, когда одной стороной выступало национально-территориальное образование, хотя, как показали современные исследования, «интересы автономий удовлетворялись в первую очередь» [37, с. 316]. Единственная цельная работа, в значительной степени обобщившая исторический опыт административного-территориального развития, вышла в конце советского периода [44].

ISSN 2658-4050 (Online)

Объективная оценка историографического опыта, характеризующего особенности государственного устройства в отдельные исторические периоды, необходима для глубокого понимания современного состояния территориального устройства государства и прогнозирования перспектив его развития.

5. Изучение формы политического режима

Категория «политический режим» по сравнению с двумя другими элементами формы государства попала в арсенал отечественной юридической науки относительно недавно. Даже в публикациях 1940–1950-х гг. форма государства раскрывалась как совокупность формы правления и государственного устройства. В частности, эту позицию отстаивал А.И. Денисов [45, с. 241–244], под редакцией которого в 1948 г. впервые был опубликован учебник по истории государства и права СССР, посвященный советскому периоду. Современные ученые полагают, что в отечественную юриспруденцию термин «политический режим» был введен И.Д. Левиным [46, с. 31] и использован им для выявления основных направлений в науке зарубежного государственного права. При этом И.Д. Левин заметил, что он тоже долго придерживался «двойной классификации форм государства» [47, с. 355], хотя уже в 1950-е гг. «назрел вопрос о пересмотре старых определений» [47, с. 356].

Прямой транзит понятия «политический режим» в советскую историко-правовую науку для исследования способов осуществления государственной власти не состоялся. Историки права, работавшие в 1930–1940-е гг. (С.В. Юшков, Б.И. Сыромятников и др.), выходили на проблемы способов реализации власти при анализе формы правления. А поскольку «в сталинские времена… наиболее крупные ученые предпочли уйти в древность» [48, с. 64], то оказались неплохо изученными вопросы соотношения и сочетания общинного и княжеского порядка в древней Руси, земских соборов и самодержавия, государственного механизма абсолютной монархии. Функционирование государственной власти в более поздние периоды рассматривалось преимущественно в учебной литературе.

К концу советского периода существенно расширилась тематика и хронологические рамки исследований, в которых затрагивались различные аспекты политического режима. Продолжилось изучение институтов непосредственной демократии, общинных порядков древнерусского государства [49], сословных представительных органов [50], усиления государственного принуждения в период абсолютизма [51; 52]. При обращении к истории буржуазных преобразований второй половины XIX – начала XX в. делались выводы о либерализации политического режима как составной части проводимых реформ [53–57]. Применительно к феодальному и буржуазному государству освещались действия, обеспечивающие охрану сложившихся политических отношений [58].

Публикации, хотя бы косвенно касающиеся вопросов политического режима советского государства, можно сгруппировать следующим образом. Первая группа объединит работы, затрагивающие различные стороны советской демократии (избирательное законодательство, привлечение трудящихся в советы, суды, общественные организации и др.) [26; 31; 32]. Во вторую группу войдут труды о защите прав и интересов граждан [59; 60], в третью – о деятельности государственных органов и методах, используемых ими при осуществлении полномочий [61; 62].

Таким образом, исходя из сложившегося в советской историко-правовой науке противопоставления дореволюционного (антагонистичного) и советского государства, отсутствовали цельные исследования, отражающие динамику политического режима отечественного государства на протяжении больших исторических периодов. Сохранявшееся длительное время двухэлементное понимание формы государства, а также общая неблагоприятная обстановка в отечественном правоведении и гуманитаристике исключала непосредственное использование термина «политический режим» вплоть до конца 1960-х гг. Хотя в государственном праве термин получил апробацию, в историко-правовой науке в качестве теоретического инструментария он не применялся. Однако на основе публикаций, касающихся отдельных сторон истории государства, можно реконструировать оценки формы государства определенных исторических типов. Например, качественные, основанные на большом объеме репрезентативных источников исследования, посвященные «великим реформам» второй половины XIX в. и преобразованиям политической системы в начале XX в., позволили отойти от упрощенных трактовок о реакционной сущности самодержавия. Демократичность советского политического режима не подвергалась сомнению, поэтому проблемы, свидетельствующие о неблагополучии, кризисных явлениях в советском государстве, не выявлялись и не изучались.

6. Заключение

Проведенное исследование показало, что в историко-правовой науке советского периода дефини-

ция «форма государства» применялась не прямым, а опосредованным способом. В отношении государств разных исторических типов определялась форма государства, форма государственного устройства, затрагивались черты политического режима. В статье показаны основные исследовательские направления, которые отражают интерпретации элементов формы государства. Каждое направление проиллюстрировано наиболее значимыми работами. Описать максимально широкий круг публикаций по теме в рамках одной статьи не представляется возможным.

Установлена возможность использования современного научного инструментария для изучения накопленного историографического наследия советского периода. Выявлены этапы дискретности и преемственности в историко-правовой науке, обоснована важность верификации и адекватной оценки исследовательских приемов и результатов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафичев П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России / П. А. Астафичев // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 5–11. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11

2. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма : Инфра-М, 1999. – 832 с.

3. Теория государства и права / под ред. А. А. Клишаса – М. : Статут, 2019. – 512 с.

4. Чиркин В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2000. – 382 с.

5. Здунова Д. И. Форма государства: причины многообразия форм / Д. И. Здунова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 10. – С. 155–156. – DOI: 10.23672/SAE.2019.10.39049.

6. Рыбаков В. А. Форма Советского государства / В. А. Рыбаков. – М. : ИНФРА-М, 2020. – 191 с.

7. Метель О. В. От «Рассадника социалистических идей» к «Орудию социалистической реконструкции»: основные этапы эволюции коммунистической академии / О. В. Метель // Вестник Пермского университета. История. – 2018. – № 2 (41). – С. 136–144. – DOI: 10.17072/2219-3111-2018-2-136-144.

8. Очерки по истории юридических научных учреждений в СССР / отв. ред. В. М. Курицын, А. Ф. Шебанов. – М. : Наука, 1976. – 238 с.

9. Советская историко-правовая наука : очерки становления и развития / отв. ред. В. М. Курицын. – М. : Наука, 1978. – 352 с.

10. Киселев М. А. Конфликты советских историков права из-за плагиата в середине 1930-х – начале 1940-х гг. / М. А. Киселев // Уральский исторический вестник. – 2020. – № 3. – С. 124–133. – DOI: 10.30759/1728-9718-2020-3(68)-124-133.

11. Чистяков О. И. О состоянии и задачах научных исследований в области истории советского государства и права / О. И. Чистяков // Чистяков О. И. Избр. тр. / О. И. Чистяков. – М. : Норма, 2006. – С. 13–22.

12. Чистяков О. И. О научной литературе по истории советского государства и права на современном этапе / О. И. Чистяков // Проблемы истории государства и права и политических учений : сб. ст. / ред. И. В. Павлов, В. М. Курицын. – М. : Ин-т государства и права, 1974. – С. 17–35.

13. Немытина М. В. Социальные отношения и право в советском обществе / М. В. Немытина, Ц. Ц. Михеева // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21, № 3. – С. 331–354. – DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-3-331-354.

14. Долгова Е. А. Рождение советской науки: ученые в 1920–1930-е гг. / Е. А. Долгова. – М. : РГГУ, 2020. – 469 с.

15. Fitzpatrick S. Education and Social Mobility in the Soviet Union 1921-1934 / S. Fitzpatrick. – Cambridge University Press, 2002. – 355 p.

16. Ящук Т. Ф. От истории русского права к истории государства и права СССР: трансформация науки и учебной дисциплины в 1917 – 1940-е гг. / Т. Ф. Ящук // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 458. – С. 261–269. – DOI: 10.17223/15617793/458/31.

17. Становление Советского государства и права (1917–1920 гг.) / отв. ред. А. П. Косицын. – М. : Наука, 1968. – 607 с. – (История Советского государства и права. Кн. 1).

18. Советское государство и право в период строительства социализма (1921–1935 гг.) / отв. ред. Е. А. Скрипилев. – М. : Наука, 1968. – 622 с. – (История Советского государства и права. Кн. 2).

19. Советское государство и право накануне и в годы Великой Отечественной войны (1936–1945 гг.) / отв. ред. А. П. Косицын. – М. : Наука, 1985. – 358 с. – (История Советского государства и права. Кн. 3).

20. Лафитский В. И. С.В. Юшков и историко-правовая школа / В. И. Лафитский, М. В. Залоило // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 121–131. – DOI: 10.12737/13044.

21. Кострюков П. А. Проблемы периодизации и типологии государства и права в трудах С.В. Юшкова / П. А. Кострюков // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2009. – № 3 (4). – С. 92–96.

22. Кривенький А. И. Развитие концептуальных основ учебной дисциплины «История государства и права России» (на примере трудов профессора С.В. Юшкова) / А. И. Кривенький // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2012. – № 1. – С. 32–43.

23. Юшков С. В. Очерки по истории феодализма в Киевской Руси / С. В. Юшков. – М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1939. – 256 с.

24. Юшков С. В. К вопросу о политических формах русского феодального государства / С. В. Юшков. – Вопросы истории. – 1950. – № 1. – С. 71–93.

25. Юшков С. В. К вопросу о сословно-представительной монархии в России / С. В. Юшков // Советское государство и право. – 1950. – № 10. – С. 39–51.

26. Чугаев Д. А. История создания и упрочения Советского государства / Д. А. Чугаев. – М. : Мысль, 1964. – 78 с.

27. Городецкий Е. Н. Рождение Советского государства, 1917–1918 / Е. Н. Городецкий. – М. : Наука, 1987. – 349 с.

28. Ирошников М. П. Создание советского центрального государственного аппарата / М. П. Ирошников. – М. ; Л. : Наука, 1966. – 298 с.

29. Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК (1917–1924) / В. М. Клеандрова. – М. : Юридическая литература, 1968. – 127 с.

30. Лепешкин А. И. Советы – власть трудящихся (1917–1936) / А. И. Лепешкин. – М. : Юридическая литература, 1966. – 575 с.

31. Лепешкин А. И. Советы – власть народа (1936–1977) / А. И. Лепешкин. – М. : Юридическая литература, 1967. – 375 с.

32. Кукушкин Ю. С. Исторический путь Советов в СССР / Ю. С. Кукушкин. – М. : Знание, 1966. – 54 с.

33. Раджабов С. А. Создание Узбекского социалистического государства / С. А. Раджабов. – Ташкент : Госиздат УзССР, 1950. – 104 с.

34. Миллер В. О. Развитие советской государственности в Латвии / В. О. Миллер. – М. : Госюриздат, 1961. – 176 с.

35. Уразаев Ш. З. Туркменская АССР – первое социалистическое государство в Средней Азии / Ш. З. Уразаев. – М. : Госюриздат, 1961. – 179 с.

36. Чистяков О. И. Становление Российской Федерации. (1917–1922) / О. И. Чистяков. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1966. – 327 с.

37. Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. / Т. Ф. Ящук. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2007. – 590 с

38. Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года / О. И. Чистяков. – М. : Зерцало-М, 2004. – 216 с.

39. Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство / Д. Л. Златопольский. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 335 с.

40. Национальная государственность союзных республик / ред. Д. Л. Златопольский, О. И. Чистяков. – М. : Юридическая литература, 1968. – 567 с.

41. Gerasimov I. The Great imperial Revolution / I. Gerasimov // Ab Imperio. – 2017. – № 2. – P. 21–44. – DOI: 10.1353/imp.2017.0029.

42. Semyonov A. The Ambiguity of Federalism as a Postimperial Political vision: editorial introduction / A. Semyonov // Ab Imperio. – 2018. – № 3. – P. 23–30. – DOI: 10.1353/imp.2018.0057.

43. Круглов В. Н. Организация территории России в 1917–2007 гг. : идеи, практика, результаты / В. Н. Круглов. – М. : Ин-т рос. истории РАН : Центр гуманитар. инициатив, 2020 . – 480 с.

44. Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства / М. А. Шафир. – М. : Наука, 1983. – 176 с.

45. Денисов А. И. Теория государства и права / А. И. Денисов. – М. : Юрид. изд-во, 1948. – 532 с.

46. Пайгина Д. Р. Политический режим и перспективы его исследования в юридической науке / Д. Р. Пайгина // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 29–34. – DOI: 10.12737/14367.

47. Левин И. Д. Современная буржуазная наука государственного права: Критика основных направлений / И. Д. Левин. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – 399 с.

48. Чистяков О. И. О социальной ценности историко-правовых наук / О. И. Чистяков // Чистяков О.И. Избр. тр. / О. И. Чистяков. – М. : Норма, 2008. – С. 60–79.

49. Мартысевич И. Д. Общественно-политический строй и право Псковской феодальной республики XIV–XV вв. / И. Д. Мартысевич. – М. : МГУ, 1965. – 30 с.

50. Мартышин О. В. Вольный Новгород: общественно-политический строй и право феодальной республики / О. В. Мартышин. – М. : Российское право, 1992. – 384 с.

51. Гальперин Г. Б. Генезис и развитие сословной монархии в России (XV–XVI вв.) / Г. Б. Гальперин. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 37 с.

52. Абсолютизм в России. (XVII–XVIII вв.) / отв. ред. Н. М. Дружинин. – М. : Наука, 1964. – 519 с.

53. Зайончковский П. А. Отмена крепостного права в России / П. А. Зайончковский. – М. : Просвещение, 1968. – 368 с.

54. Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России / Б. В. Виленский. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1969. – 400 с.

55. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России / М. Г. Коротких. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. – 183 с.

56. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика / В. А. Нардова. – Л. : Наука, 1984. – 260 с.

57. Скрипилев Е. А. Всероссийское учредительное собрание : ист.-правовое исслед. / Е. А. Скрипилев. – М. : Наука, 1982. – 216 с.

58. Мулукаев Р. С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России / Р. С. Мулукаев. – М. : Высш. шк. МООП РСФСР, 1964. – 28 с.

59. Иконников С. Н. Создание и деятельность объединенных органов ЦКК-РКИ в 1923–1934 гг. / С. Н. Иконников. – М. : Наука, 1971. – 480 с.

60. Королев А. И. Историческая необходимость социалистического государства и возникновение его в России / А. И. Королев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 103 с.

61. Кожевников М. В. История советского суда, 1917–1956 годы / М. В. Кожевников. – М. : Госюриздат, 1957. – 383 с.

62. Мулукаев Р. С. Советская милиция: этапы развития / Р. С. Мулукаев. – М., 1985. – 148 с.

REFERENCES

1. Astafichev P.A. Ensuring the protection of historical truth as a new principle of contemporary Russian constitutional law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review,* 2020, vol. 4, no. 4, pp. 5–11. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11. (In Russ.).

2. Nersesyants V.S. (ed.). *Problems of the general theory of law and state*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 1999. 832 p. (In Russ.).

3. Klishas A.A. (ed.). *Theory of state and law*. Moscow, Statut Publ., 2019. 512 p. (In Russ.).

4. Chirkin V.E. *State Science*. Moscow, Yurist Publ., 2000. 382 p. (In Russ.).

5. Zdunova D.I. State form: reasons for the diversity of forms. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, Social-economical and Social sciences,* 2019, no. 10, pp. 155–156. DOI: 10.23672/SAE.2019.10.39049. (In Russ.).

6. Rybakov V.A. *Form of the Soviet state*. Moscow, INFRA-M Publ., 2020. 191 p. (In Russ.).

7. Metel O.V. From "The hotbed of socialist ideas" to "The instrument of the socialist reconstruction" main stages of the evolution of the Communist Academy. *Vestnik Permskogo universiteta. Istoriya = Perm University Herald. History,* 2018, no. 2 (41), pp. 136–144. DOI: 10.17072/2219-3111-2018-2-136-144. (In Russ.).

8. Kuritsyn V.M., Shebanov A.F. (eds.). *Essays on the history of legal scientific institutions in the USSR*. Moscow, Nauka Publ., 1976. 238 p. (In Russ.).

9. Kuritsyn V.M. (ed.). *Soviet historical and legal science,* essays on the formation and development. Moscow, Nauka Publ., 1978. 352 p. (In Russ.).

10. Kiselev M.A. The Conflicts of Soviet legal historians over plagiarism in the mid 1930s - early 1940s. *Ural'skii istoricheskii vestnik = Ural Historical Journal,* 2020, no. 3, pp. 124–133. DOI: 10.30759/1728-9718-2020-3(68)-124-133. (In Russ.).

11. Chistyakov O.I. On the state and tasks of scientific research in the field of the history of the Soviet state and law, in: Chistyakov O.I. *Selected works*, Moscow, Norma Publ., 2006, pp. 13–22. (In Russ.).

12. Chistyakov O.I. About scientific literature on the history of the Soviet state and law at the present stage, in: Pavlov I.V., Kuritsyn V.M. (eds.). *Problemy istorii gosudarstva i prava i politicheskikh uchenii*, Collection of articles, Moscow, Institute of State and Law Publ., 1974, pp. 17–35. (In Russ.).

13. Nemytina M.V., Mikheeva Ts.Ts. The Social relations and law in Soviet society. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law,* 2017, vol. 21, no. 3, pp. 331–354. DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-3-331-354. (In Russ.).

14. Dolgova E.A. *The birth of Soviet science: scientists in the 1920s – 1930s*. Moscow, RSUH Publ., 2020. 469 p. (In Russ.).

15. Fitzpatrick S. *Education and Social Mobility in the Soviet Union 1921-1934*. Cambridge University Press, 2002. 355 p.

16. Yashchuk T.F. From the History of Russian Law to the History of State and Law of the USSR: The Transformation of the Science and the Academic Discipline in 1917–1940s. *Vestnik Tomskogo universiteta = Tomsk State University Journal,* 2020, no. 458, pp. 261–269. DOI: 10.17223/15617793/458/31 (In Russ.).

17. Kositsyn A.P. (ed.). *Formation of the Soviet state and law (1917-1920)*, History of the Soviet state and law, Bk. 1. Moscow, Nauka Publ., 1968. 607 p. (In Russ.).

18. Skripilev E. A. (ed.). *The Soviet state and law during the construction of socialism (1921-1935)*, History of the Soviet state and law, Bk. 2. Moscow, Nauka Publ., 1968. 622 p. (In Russ.).

19. Kositsyn A.P. (ed.). *The Soviet state and law on the eve and during the Great Patriotic War (1936-1945)*, History of the Soviet state and law, Bk. 3. Moscow, Nauka Publ., 1985. 358 p. (In Russ.).

20. Lafitskiy V.I., Zaloilo M.V. S.V. Yushkov and Historical and Law School. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 9, pp. 121–131. DOI: 10.12737/13044. (In Russ.).

21. Kostryukov P.A. The problems of the periodization and typology of state and law in S.V. Yushkov's works. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*, 2009, no. 3 (4), pp. 92–96. (In Russ.).

22. Krivenkij A.I. The development of the conceptual foundations of the discipline History of state and law of Russia (on the example of the works of professor S. Yushkov). *Vestnik MGPU. Seriya "Yuridicheskie nauki" = Vestnik of Moscow City University. Series "Legal Sciences",* 2012, no. 1, pp. 32–43. (In Russ.).

23. Yushkov S.V. *Essays on the history of feudalism in Kievan Rus*. Moscow, Leningrad, Academy of science of the USSR Publ., 1939. 256 p. (In Russ.).

24. Yushkov S.V. On the question of the political forms of the Russian feudal state. *Voprosy istorii,* 1950, no. 1, pp. 71–93. (In Russ.).

25. Yushkov S.V. On the issue of the estate-representative monarchy in Russia. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1950, no. 10, pp. 39–51. (In Russ.).

26. Chugaev D.A. *History of the creation and consolidation of the Soviet state*. Moscow, Mysl' Publ., 1964. 78 p. (In Russ.).

27. Gorodetskii E.N. *The birth of the Soviet state, 1917-1918*. Moscow, Nauka Publ., 1987. 349 p. (In Russ.).

28. Iroshnikov M.P. *Creation of the Soviet central state apparatus*. Moscow, Leningrad, Nauka Publ., 1966. 298 p. (In Russ.).

29. Kleandrova V.M. *Organization and forms of activity of the All-Russian Central Executive Committee (1917-1924)*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1968. 127 p. (In Russ.).

30. Lepeshkin A.I. *Soviets are the power of workers (1917-1936)*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1966. 575 p. (In Russ.).

31. Lepeshkin A.I. *Soviets are the power of the people (1936-1977)*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1967. 375 p. (In Russ.).

32. Kukushkin Yu.S. *The Historical Path of the Soviets in the USSR*. Moscow, Znanie Publ., 1966. 54 p. (In Russ.).

33. Radzhabov S.A. *Creation of the Uzbek socialist state*. Tashkent, State UzSSR Publ., 1950. 104 p.

34. Miller V.O. *Development of Soviet statehood in Latvia*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 176 p. (In Russ.).

35. Urazaev Sh.Z. *Turkmen ASSR - the first socialist state in Central Asia*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 179 p. (In Russ.).

36. Chistyakov O.I. *Formation of the Russian Federation. (1917-1922)*. Moscow, Moscow State University Publ., 1966. 327 p. (In Russ.).

37. Yashchuk T.F. *Organization of local government in the RSFSR. 1921-1929*. Omsk, Omsk State University Publ., 2007. 590 p. (In Russ.).

38. Chistyakov O.I. *The Constitution of the USSR in 1924*. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2004. 216 p. (In Russ.).

39. Zlatopol'skii D.L. *USSR - federal state*. Moscow, Moscow State University Publ., 1967. 335 p. (In Russ.).

40. Zlatopol'skii D.L., Chistyakov O.I. (eds.). *National statehood of the union republics*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1968. 567 p. (In Russ.).

41. Gerasimov I. The Great imperial Revolution. *Ab Imperio*, 2017, no. 2, pp. 21–44. DOI: 10.1353/imp. 2017.0029.

42. Semyonov A. The Ambiguity of Federalism as a Postimperial Political vision: editorial introduction. *Ab Imperio*, 2018, no. 3, pp. 23–30. DOI: 10.1353/imp.2018.0057.

43. Kruglov V.N. *Organization of the territory of Russia in 1917-2007: ideas, practice, results*. Moscow, Institute of Russian history of the RAS Publ., Center for Humanitarian Initiatives Publ., 2020. 480 p. (In Russ.).

44. Shafir M.A. *Administrative and territorial structure of the Soviet state*. Moscow, Nauka Publ., 1983. 176 p. (In Russ.).

45. Denisov A.I. *Theory of state law*. Moscow, Juridical Publ., 1948. 532 p. (In Russ.).

46. Paygina D.R. Political regime and perspectives of its research in juridical science. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 11, pp. 29-34. DOI: 10.12737/14367. (In Russ.).

47. Levin I.D. *Modern bourgeois science of state law: Criticism of the main directions*. Moscow, Academy of science of the USSR Publ., 1960. 399 p. (In Russ.).

48. Chistyakov O.I. On the social value of historical and legal sciences, in: Chistyakov O.I. *Selected works*, Moscow, Norma Publ., 2008, pp. 60–79. (In Russ.).

49. Martysevich I.D. *Socio-political system and law of the Pskov feudal republic of the 14th - 15th centuries*. Moscow, Moscow State University Publ., 1965. 30 p. (In Russ.).

50. Martyshin O.V. *Volny Novgorod: the socio-political system and the law of the feudal republic*. Moscow, Rossiiskoe pravo Publ., 1992. 384 p. (In Russ.).

51. Gal'perin G.B. *The genesis and development of the estate monarchy in Russia (15th - 16th centuries)*. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1968. 37 p. (In Russ.).

52. Druzhinin N.M. (ed.). *Absolutism in Russia. (17th – 18th centuries)*. Moscow, Nauka Publ., 1964. 519 p. (In Russ.).

53. Zaionchkovskii P.A. *Abolition of serfdom in Russia*. Moscow, Prosveshchenie Publ., 1968. 368 p. (In Russ.).

54. Vilenskii B.V. *Judicial reform and counter-reform in Russia*. Saratov, Volga Book Publ., 1969. 400 p. (In Russ.).

55. Korotkikh M.G. *Autocracy and judicial reform of 1864 in Russia*. Voronezh, Voronezh State University Publ., 1989. 183 p. (In Russ.).

56. Nardova V.A. *Urban government in Russia in the 60s - early 90s of the 19th century: Government Politics*. Leningrad, Nauka Publ., 1984. 260 p. (In Russ.).

57. Skripilev E.A. *All-Russian constituent assembly*, Historical and legal research. Moscow, Nauka Publ., 1982. 216 p. (In Russ.).

58. Mulukaev R.S. *Police and prisons of pre-revolutionary Russia*. Moscow, Higher School of MOOP RSFSR Publ., 1964. 28 p. (In Russ.).

59. Ikonnikov S.N. *Creation and activity of the joint bodies of the Central Control Commission-RCI in 1923-1934*. Moscow, Nauka Publ., 1971. 480 p. (In Russ.).

60. Korolev A.I. *The historical necessity of the socialist state and its emergence in Russia*. Leningrad, Leningrad University Publ., 1968. 103 p. (In Russ.).

61. Kozhevnikov M.V. *History of the Soviet court, 1917-1956*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1957. 383 p. (In Russ.).

62. Mulukaev R.S. *Soviet militia: stages of development*. Moscow, 1985. 148 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ящук Татьяна Федоровна – доктор юридических наук, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, профессор кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: yashukomsu@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5320-8909; AuthorID: 490627

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana F. Yashchuk – Doctor of Law, Professor; Head, Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: yashukomsu@mail.ru
RSCI SPIN-code: 5320-8909; AuthorID: 490627

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ящук Т.Ф. Форма государства в историко-правовых исследованиях советского периода / Т.Ф. Ящук // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 20–33. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).20-33.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Yashchuk T.F. The form of state in the historical and legal research of the Soviet period. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 20–33. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).20-33. (In Russ.).

УДК 343
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).34-44

CC BY 4.0

ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИЦИИ

М.П. Клеймёнов[1,2], М.В. Седельцев[3]
[1] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*
[2] *Новосибирский государственный университет экономики и управления, г. Новосибирск, Россия*
[3] *Омская областная коллегия адвокатов, г. Омск, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
13 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Легитимность полиции, полицейская провокация, коррупция, незаконный приказ, профессионализм, Россия

Выявляются критерии легитимности полиции и причины ее делегитимации. Отмечается, что центральным звеном легитимности полиции выступает общественное доверие, признание, ведущее к сотрудничеству народа и власти. Оценки легитимности формируются на основе изучения общественного мнения – официальной процедуры мониторинга. Такое изучение в принципе должно устанавливать «проблемные зоны» деятельности полиции, имеющие отношение к нарушениям законности, насилию, жестокому обращению, провокациям, побуждению в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий, иным должностным злоупотреблениям. Делается вывод, что официальный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, как минимум, должен дополняться результатами независимых правовых и социологических исследований, нацеленных на установление этих «проблемных зон».

POLICE LEGITIMACY

Mikhail P. Kleymenov[1,2], Mikhail V. Sedeltsev[3]
[1] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*
[2] *Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia*
[3] *Omsk Regional Bar Chamber, Omsk, Russia*

Article info
Received –
2021 March 13
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Legitimacy of the police, police provocation, corruption, illegal order, professionalism, Russia

The subject of the article is assessment of public confidence in the police and the legality of its activities by the opinion of the Russian population.
The purpose of the research is to identify the reasons that affect the assessment of the police legitimacy, its perception by the population. The authors also dare to identify the role of "problem areas" of police activity (related to different violations of the law) in people assessment.
The methodology of the research includes: sociological survey among Russians, comparative criminological, statistical, hermeneutic methods, expert assessments.
The main result, scope of applications. The central link of the police legitimacy is public trust, recognition, leading to the cooperation between the people and the authorities. Legitimacy assessments are formed based on the study of public opinion – the official monitoring procedure. The website of the Russian Ministry of Internal Affairs provides information on the results of monitoring public opinion about the activities of the police, but an analysis of its content allows us to note its superficiality and unconvincing optimism. This is obviously affected by the shortcomings of the departmental legal regulation of the process of monitoring public opinion about the activities of the police, which, judging by the questionnaire questions (there are only three of them), is rather imitative in nature. We believe that the official monitoring of public opinion on the activities of the police, at a minimum, should be supplemented by the results of independent sociological studies aimed at establishing "problem areas" of police activity related to violations of the law, violence, ill-treatment, provocations, inducing someone, directly or indirectly, to commit illegal actions, other official abuses. Otherwise, the regulatory requirements for the activities of the police, which establish the foundations of its legitimacy, cannot be fully implemented. The survey of 362 citizens conducted by the authors allows to state that, with a fairly high assessment

ISSN 2658-4050 (Online)

of the activities of the Russian police, respondents pay attention to the existence of such problems as: the lack of transparency of police activities and the presence of formal and informal means of evading the legality of police activity, the tolerance of justice authorities to police lawlessness, intoxication with power by police officers, the impact of police brutality on social and legal despair, violation of the law in the name of achieving its falsely understood goals. The extreme case of perverted official zeal is the execution of illegal orders. There are quite widespread ideas in public opinion that entrepreneurs often become victims of extortion by the police, that the police take bribes from medium and small businesses, that you can buy off police officers. At the same time, the results of the study indicate that a significant part of the population is determined to cooperate with the police.
Conclusions. The public demand for the police is relevant, the honor and main meaning of which is to protect the interests of all people and serve justice. People need such policemen who will demonstrate not strength and power, but simple human complicity. This is the main secret of the legitimacy of the police. Another secret lies in the orientation of personnel policy towards professionals in the police: their selection, training and support in difficult situations.

1. Введение

Чрезвычайно высокая емкость содержания понятия легитимности и многозначность его толкования [1] заставляет уточнить его понимание по отношению к такому федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, как полиция. Если обратиться к тексту действующего Федерального закона «О полиции», то становится очевидным, что легитимность полиции означает, во-первых, ее правовой фундамент и, во-вторых, принципы ее деятельности, к которым отнесены (1) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, (2) законность, (3) беспристрастность, (4) открытость и публичность, (5) общественное доверие и поддержка граждан, (6) взаимодействие и сотрудничество, (7) использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем[1]. Однако в этом перечне следует выделить главное, обозначить бесспорные аксиологические приоритеты в общепризнанной ценностной шкале участников правоотношений. По мнению Р. Уордена и С. Маклин, легитимность полиции есть общественное доверие к полиции и осознанное обязательство подчиняться ей [2, p. 42]. Иными словами, центральным звеном легитимности полиции выступает общественное доверие, признание, ведущее к сотрудничеству народа и власти [3]. Действительно, такая идея пронизывает практическое содержание всех указанных принципов, утверждающее, в частности, что:

– сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению – сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание (1);

– сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий (2);

– граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (3);

– федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества; результаты указанного мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» (4).

2. Методология

На сайте МВД России выкладывается информация о результатах мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, но анализ содержания таковой позволяет отметить ее поверхностность и

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 24 февраля 2021 г.) // Российская газета. 2011. 8, 10 февр.; 2021. 26 февр.

ISSN 2542-1514 (Print)

неубедительную оптимистичность[2]. Здесь, очевидно, сказываются недостатки ведомственного правового регулирования процесса мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, который, судя по вопросам анкеты (их всего три), имеет скорее имитационный характер[3]. К тому же так называемый мониторинг практически нацелен на установление положительных изменений, нежели на выявление негативизмов [4].

Таким образом, можно сформулировать четыре промежуточных вывода:

A. Центральным звеном легитимности полиции выступает общественное доверие.

B. Оценки легитимности формируются на основе изучения общественного мнения.

C. Такое изучение должно в обязательном порядке устанавливать «проблемные зоны» деятельности полиции, имеющие отношение к нарушениям законности, насилию, жестокому обращению, провокациям, побуждению в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий, иным должностным злоупотреблениям.

D. Из этого, в свою очередь, следует, что официальный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, как минимум, должен дополняться результатами независимых социологических исследований. В противном случае нормативные требования к деятельности полиции, устанавливающие основы ее легитимности, не могут быть в полной мере реализованы.

3. Общие оценки работы полиции

Такое исследование осуществлено нами в январе–апреле 2021 г.[4] На вопрос: «Как, по Вашему мнению, работает сегодня полиция, как она справляется со своими обязанностями?» – получены следующие ответы (в %):

а) отлично – 3,7;

б) хорошо – 23,7;

в) удовлетворительно – 58,5;

г) плохо – 12,4;

д) очень плохо – 1,7.

Как видим, оценки в целом положительные, а тот факт, что число респондентов, оценивших работу полиции высоко, в два раза превышает количество их оппонентов, вселяет уверенность в объективности полученной информации. Такая оговорка необходима для того, чтобы избежать упреков в предвзятости при рассмотрении других ответов, которые указывают на проблемы, имеющие отношение к легитимности полиции.

В этой связи важно обратить внимание на ассоциации, которые вызывают у населения слова «полиция», «полицейский». По результатам проведенного опроса выделяются два ассоциативных ряда – позитивный и негативный (табл. 1).

Таблица 1

Ассоциации респондентов на слова «полиция», «полицейский»

Положительные	*%*	*Отрицательные*	*%*
Закон и порядок	26,9	Беспредел, беззаконие	10,4
Справедливость, беспристрастность	11,7	Злоупотребление властью	16,2
Защищенность	19,1	Коррумпированнность	15,7
Всего	**57,7**	**Всего**	**42,3**

4. Отрицательные оценки

Понятно, что наше внимание привлекают прежде всего показатели второго ассоциативного ряда, поскольку именно они указывают на то, что общественное доверие к полиции невозможно при наличии высоких значений отрицательных характеристик. Не подлежит сомнению, что искоренению в первую очередь подлежит беззаконие. Анализу этой проблемы уделено много зарубежных публикаций, в которых фиксируется непрозрачность деятельности полиции и наличие формальных и неформальных средств уклонения от парадигмы законности служебной деятельности [5], пределы толерантности органов юстиции и гражданского общества к полицейскому беззаконию [6], различие между законностью и справедливостью [7], феномен упоения властью сотрудниками полиции [8], влияние фактов жестокости со стороны полиции на социальное и

[2] См., напр.: «Результаты социологических опросов в период 2016–2020 гг. свидетельствуют об устойчивом ежегодном позитивном росте (от 3 до 6 %) значений показателей оценки гражданами Российской Федерации деятельности полиции». – Общественное мнение // МВД России: офиц. сайт. URL: http://мвд.рф/publicopinion.

[3] Приказ МВД РФ от 1 декабря 2016 г. «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции». URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_news/temp/__1550068456_8322/Ob_organizacii_postoyannogo_monitoringa_obschestvennogo.docx.

[4] Опрошено 362 чел., которые по социально-демографическим признакам в целом репрезентируют социальный состав населения г. Омска.

ISSN 2658-4050 (Online)

юридическое отчуждение [9], цинизм правового поведения полицейских, привлекаемых к ответственности за акты беззакония [10], нарушение закона во имя достижения его целей [11].

Многие из этих отрицательных явлений видны в материалах уголовного дела по обвинению оперуполномоченных уголовного розыска одного из отделов полиции УМВД по г. Новосибирску Беспалова С.В. и Петросяна И.А., задержавших без достаточных оснований гражданина N. Они применили к последнему специальные средства ограничения подвижности – браслеты наручные, застегнув их на запястьях у него за спиной, поместили его в служебный автомобиль и стали требовать добровольно признаться в совершении преступления, которого тот не совершал. Поскольку потерпевший отказался оговорить себя, то Беспалов С.В. и Петросян И.А. стали его избивать. Избиения продолжились в отделе полиции, куда был доставлен задержанный, причем они носили характер пытки. Сотрудники полиции затыкали потерпевшему органы дыхания, поднимали скованные за спиной руки вверх, имитируя дыбу, били его ногами, обутыми в тяжелую зимнюю обувь. В процессе предварительно расследования они не были арестованы, давали заведомо ложные показания, заявляя, что у потерпевшего было оружие, из которого он якобы произвел выстрел при задержании. Вину свою не признали. Несмотря на это и на групповой характер деяния, предусмотренного ст. 286 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ «Превышение должностных полномочий», суд вынес исключительно гуманное решение, назначив каждому из подсудимых наказание в виде лишения свободы на срок 3 года и 6 месяцев условно, с лишением права занимать должности в органах внутренних дел, связанные с осуществлением функций представителя власти, на срок 2 года[5].

В приговоре суда отразились практически все перечисленные проблемы, имеющие отношение к легитимности полиции: упоение властью, граничащее с садизмом, цинизм правового поведения полицейских на предварительном следствии и в судебном заседании, поразительная толерантность органов юстиции к полицейскому беззаконию, нарушение закона якобы во имя достижения его целей.

5. Ложно понятые интересы службы

В цитируемом судебном приговоре указаны мотивы совершения преступления: «…исходя из ложного понимания истинных интересов службы в полиции, с целью мнимого раскрытия преступления, возник совместный преступный умысел, направленный на превышение должностных полномочий, т. е. совершение действий, явно выходящих за пределы их полномочий»[6]. Характерно, что такие ложно понятые интересы службы связаны с совершением и других уголовных правонарушений: привлечением заведомо невиновного к уголовной ответственности или незаконным возбуждением уголовного дела (ст. 299), принуждением к даче показаний (ст. 302), фальсификацией доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности (ст. 303). Характерно и то, что уголовное преследование за два из них практически полностью отсутствует (табл. 2). Что касается применения ст. 303 УК РФ «Фальсификация доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности», то оно также отличается исключительным гуманизмом: за 10 лет к реальному лишению свободы осуждены 38 человек, или 3,9 % от числа всех осужденных за это преступление за указанный период.

Таблица 2

Число осужденных за преступления в сфере правосудия, мотивируемые ложно понятыми интересами службы, за 2011–2020 гг.

Ст. УК РФ	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
299	1	1	0	1	0	5	0	0	1	1
302	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
303	50	76	85	94	73	100	124	115	129	129

Ложно понятые интересы службы приобретают воистину извращенный характер, когда начинаются гонки за показателями («палками»), которые должны показать результаты работы сотрудников полиции в плане активной деятельности и высокой раскрываемости преступлений. Делается это просто: регистрируется очевидное правонарушение, осуществляется несложное дознание, материалы дела передаются в суд и выносится обвинительный приговор. Речь в данном случае идет о применении ст. 319 УК РФ «Оскорбление представителя власти». Как правило, такое оскорбление выражается в нецензурной брани преступника, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, в отношении со-

[5] Дело № 1-160/2017 архива Дзержинского районного суда г. Новосибирска.

[6] Там же.

ISSN 2542-1514 (Print)

трудников полиции во время исполнения ими должностных обязанностей по охране общественного порядка[7], что закономерно ставит вопрос о том, насколько велика общественная опасность деяния. При этом полицейские сами нередко ведут себя грубо и бесцеремонно, на что указали 65,6 % опрошенных нами граждан. Иными словами, они нередко провоцируют своим поведением ответную грубость в виде оскорбления. При этом нельзя забывать, что в России существует административная ответственность за оскорбление – ст. 5.61. Кодекса об административных правонарушениях РФ, которая предусматривает штрафные санкции. Реализации административных мер вполне достаточно для достижения целей защиты авторитета представителя власти. Вместо этого судебная практика идет по пути умножения числа ранее судимых лиц: за оскорбление представителя власти в 2011 г. осуждены 8 608 чел., в 2012 г. – 7 821, в 2013 г. – 7 672, в 2014 г. – 8 851, в 2015 г. – 7 816, в 2016 г. – 10 051, в 2017 г. – 10 342, в 2018 г. – 10 154, в 2019 г. – 9 189, в 2020 г. – 8 379 чел. Таким образом, ежегодно от 8 до 10 тыс. чел. получают судимость, что пятнает не только их биографию, но и биографию близких им людей. Иначе как карательным такое уголовно-правовое реагирование не назовешь, и это закономерно подрывает легитимность не только полиции, но и правосудия. На фоне полной или частичной декриминализации оскорбления (ст. 130 УК РФ), побоев (ст. 116 УК РФ) уголовная ответственность за оскорбление представителя власти выглядит анахронизмом. Это понимают многие судьи, поэтому дела по ст. 319 УК РФ часто прекращаются (около 10 %), а в ряду назначаемых наказаний преобладает штраф. Можно также заметить, что для некоторых сотрудников полиции ст. 319 УК РФ «Оскорбление представителя власти» является своего рода искушением, провоцируя их на создание конфликтных ситуаций во время охраны общественного порядка. Не случайно такие преступления составляют более половины (58,4 %) в структуре деяний посягающих на личность полицейских [12, с. 12]. Обращает на себя внимание также, что некоторые регионы России характеризуются заметно более высокой интенсивностью правоприменения в плане реализации данной уголовно-правовой нормы по сравнению со среднестатистическими показателями, что является косвенным свидетельством сложившейся практики решения типичных конфликтных ситуаций между гражданами и полицией карательными средствами. Как показывают произведенные нами расчеты, к регионам, где наиболее высок риск быть привлеченным к уголовной ответственности за оскорбление полицейского, относятся Москва, Санкт-Петербург, Московская, Архангельская, Брянская, Воронежская, Калужская, Ивановская, Тульская, Вологодская, Калининградская, Астраханская, Ростовская, Волгоградская, Самарская, Саратовская, Нижегородская, Тюменская, Кемеровская области, Ставропольский, Краснодарский, Красноярский края, Дагестан, Башкортостан, Татарстан.

6. Пресечение карательной практики

В этой связи настоятельно требуется декриминализировать уголовную ответственность за оскорбление представителя власти [13, с. 229; 14, с. 52]. С одной стороны, у сотрудников полиции, которые а) заявляют об их оскорблении и б) проводят дознание по уголовным делам, предусмотренным ст. 319 УК РФ, освободится время для выполнения более важной работы. С другой стороны, у тысяч граждан Российской Федерации, которые не знакомы с изнанкой уголовной юстиции, их родственников и знакомых не будет повода усомниться в легитимности деятельности полиции.

7. Проблема выполнения незаконных приказов

Крайним случаем извращенного служебного рвения выступает выполнение незаконных приказов. В общественном мнении сложилась довольно представительная убежденность в реальности такого явления. Так, суждение: «Полицейские нередко выполняют незаконные приказы и готовы это делать» – респонденты оценили следующим образом (в %):

а) категорически не согласен – 8,8;

б) скорее не согласен, чем согласен 10,8;

в) затрудняюсь ответить – 31,8;

г) скорее согласен, чем не согласен – 33,9;

д) полностью согласен – 14,7.

Как видим, число согласившихся с приведенным суждением более чем в два раза превышает количество не согласных с ним.

[7] См., напр.: Дело № 1-389/2011 (Ленинский районный суд г. Владивостока); Дело № 1-19/2014 (Пролетарский районный суд г. Ростова-на-Дону); Дело № 1-62/2012 (Данковский городской суд Липецкой области); Дело № 1-18/2014 (Нагатинский районный суд г. Москвы); Дело № 1-1120/2015 (Кузьминский районный суд г. Москвы); Дело № 1-386/2015 (Лефортовский районный суд г. Москвы).

ISSN 2658-4050 (Online)

Следует учесть, во-первых, что незаконные приказы могут быть законными по форме, но незаконными по существу. Речь здесь идет о действиях сотрудников полиции, участвующих в реализации судебных решений, вынесенных без достаточных к тому оснований. Такие решения, как правило, выражают вовлеченность судей в рейдерские захваты и попирают конституционный принцип независимости судей [15–18]. Вопиющим примером такого «законного беззакония» является рейдерский захват Среднеуральского женского монастыря[8] [19], который может рассматриваться как основание для обращения в соответствующие инстанции о нарушении ст. 14 Конституции РФ, которая устанавливает: «1. Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». С теоретической точки зрения подобные ситуации включены в сферу анализа феномена «преступного закона» [19], а в нравственном аспекте они тяжким бременем ложатся на совесть правоприменителей, поскольку при этом появляются невинные жертвы, буквально вопиющие о справедливости. А все мы являемся свидетелями событий, которые возвращают нас к вечным вопросам бытия о смысле жизни и высокой цене «слезинки ребенка» [20].

Ситуации другого рода связаны с выполнением сотрудниками полиции заведомо незаконных приказов. Вот что написал один из респондентов (имеющий опыт работы в оперативных подразделениях органов внутренних дел) на страницах анкеты: «Незаконные приказы в деятельности полиции весьма распространены. Выполнять таковые сотрудникам полиции зачастую попросту приходится, поскольку в противном случае они рискуют попасть в немилость к вышестоящему руководству, что в дальнейшем может привести к увольнению и даже привлечению (путем “подстав”) к уголовной ответственности. Встречаются и такие случаи, когда полицейские осознанно и с удовольствием выполняют незаконные приказы. По большей части, это происходит, когда есть возможность совместного (с руководителем, отдавшим приказ) незаконного заработка». При этом нужно помнить, что над головой сотрудника полиции, подобно дамоклову мечу, висит угроза уголовной ответственности за неисполнение приказа (ст. 286.1 УК РФ). Понятно, что законодатель в диспозиции этой нормы, по существу, определяет ограничительные условия ее реализации, имеющие отношение к признакам приказа, субъективной стороне преступления и его последствиям [21; 22], однако это не снимает вопросов исполнения незаконных приказов, отданных устно или в расчете на правовое невежество подчиненных.

8. Полицейские провокации

Результаты проведенного нами опроса зафиксировали убежденность в распространенности иных негативизмов в полицейской практике. Так, по поводу суждения: «В деятельности полиции распространена практика провокации преступлений в виде подбрасывания наркотиков гражданам» – респонденты высказались следующим образом (в %):

а) категорически не согласен – 4,5;

б) скорее не согласен, чем согласен – 15,5;

в) затрудняюсь ответить – 31,5;

г) скорее согласен, чем не согласен – 33,8;

д) полностью согласен – 14,7.

Полученные результаты (50 % выразивших согласие респондентов против 20 % несогласных) говорят сами за себя. При этом они вполне согласуются с данными иных социологических исследований. Так, опрос «Левада-центра», проведенный в связи с «делом Ивана Голунова», показал, что 66 % россиян считают подбрасывание полицейскими наркотиков обычной практикой[9]. Делается это как для «улучшения показателей служебной деятельности», так и с целью организованного вымогательства [23]. В таких условиях следует согласиться с предложениями установить уголовную ответственность за провокацию преступления [24; 25].

9. Полицейская коррупция

В общественном мнении довольно широко распространены представления о том, что предприниматели нередко становятся жертвами вымогательства со стороны полицейских (41,2 % ответов), что полицейские «крышуют» средний и мелкий бизнес (41,8 %), что от сотрудников полиции можно откупиться (58,6 %). Противоположные мнения высказываются в два раза реже, что указывает на тенденцию

[8] Епархия прокомментировала выселение монахинь из Среднеуральского монастыря // Правда УрФО. 14 апр., 2021. URL: https://pravdaurfo.ru/novost/eparhiya-prokommentirovala-vyselenie-monahin-iz-sredneuralskogo-monastyrya/.

[9] «Дело Ивана Голунова» // Левада-Центр: Аналит. центр Юрия Левады. 09.07.2019. URL: ttps://www.levada.ru/2019/07/09/delo-ivana-golunova/. АНО «Левада-Центр» внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

ISSN 2542-1514 (Print)

формирования в целом негативного имиджа полиции. Эта тревожная тенденция выражает процесс делигимитизации полиции, в основе которого находится как объективный фактор – коррупция, так и субъективный – возрастающая убежденность в том, что сотрудники полиции защищают интересы власти, а не народа. Треть респондентов (28,2 %) согласилась с утверждением, что милиция служила народу, а полиция защищает интересы господствующего класса.

Полицейская коррупция вносит существенный вклад в социальную дезорганизацию [26; 27]. В соответствии с материалами научных исследований, доверие больше всего процветает в обществах с эффективной, беспристрастной и справедливой бюрократией уличного уровня (*street-level bureaucracies*) [28], где полицейским отводится одна из ведущих ролей. Именно поэтому наряду с антикоррупционными мерами важно обеспечить адекватный ответ на растущие общественные ожидания диалога власти с населением [29].

Как показывают результаты нашего исследования, значительная часть населения настроена на сотрудничество с полицией. На вопрос: «Готовы ли вы принять участие в охране общественного порядка?» – треть респондентов (31,6 %) ответила положительно, причем каждый третий из них готов это делать безвозмездно. Таким образом, у полиции еще есть солидный кредит доверия, который необходимо использовать.

10. Заключение

В зарубежных исследованиях обращается внимание на ухудшение отношений между полицией и гражданами в ходе движения за права человека и массовых демонстраций против жестокости полиции, а также против продолжающейся дискриминационной практики сотрудников полиции в отношении представителей этнических меньшинств [30], на актуальность общественного запроса на полицию, честью и главным смыслом деятельности которой является защита интересов всех людей и служение справедливости [31].

Аналогичный общественный запрос зафиксирован и результатами проведенного нами опроса населения. На вопрос: «Какие факторы являются определяющими, на Ваш взгляд, при формировании положительного имиджа полиции и ее сотрудников?» – получены такие ответы (в %, у респондентов была возможность дать несколько вариантов ответа):

а) героизация деятельности в СМИ, публикация только позитивной информации – 8,2;

б) опровержение негативной информации, контроль за социальными сетями – 10,8;

в) юридическое консультирования сериалов «про бандитов и ментов» – 5,4;

г) взаимодействие с независимыми общественными органами, структурами гражданского общества – 16,9;

д) защита интересов граждан, оказание им помощи в любых критических ситуациях – 55,7;

е) иное – 3,0.

Как видим, люди нуждаются в таких полицейских, которые будут демонстрировать не силу и власть, а простое человеческое соучастие. Именно в этом заключается главный секрет легитимности полиции.

Другой секрет заключается в ориентации кадровой политики на профессионалов в полиции: их подбор, подготовку и поддержку в трудных ситуациях. Характерно, что в периоды смут, потрясений и реформ от профессионалов избавляются, их меняют на послушных дилетантов. Хотя при этом много говорится о необходимости подготовки профессионалов, обладающих «мудростью Соломона, храбростью Давида, терпением Иакова и добротой самаритянина» [32, с. 245]. Зарубежные исследователи обращают внимание на важность определения приоритетов в конфликтных полицейских стратегиях (предупреждение vs репрессия, общественное согласие vs утверждение установленного порядка), которое зависит от выбора позиции участия полицейских сил на какой-либо стороне («правых» или «левых» в политической борьбе), на значимость роли полицейских профсоюзов при определении такой позиции. При этом они усматривают различия между ценностными ориентациями различных моделей правосознания полицейских – репрессивной и превентивной. Для представителей первой модели в большей степени характерны готовность к арестам правонарушителей, обеспечение уважения к закону, взаимодействие с другими силовыми структурами и магистратами, упор на применение санкций в системе юстиции. Представители превентивной модели профессионального правосознания отличаются ориентацией на защиту демократических институтов, борьбу с бедностью и безработицей, партнерство с гражданским обществом. Однако и те, и другие одинаково оценивают важность борьбы с экстремизмом, бандитизмом, проституцией, наркотизмом [33,

p. 347–348, 357–358]. Для обеспечения «минимального стандарта» легитимности российской полиции необходимо просто воспитание честного полицейского и создание условий для его профессиональной деятельности, что означает наличие уважительного отношения к нему со стороны руководства и отсутствие интриг в профессиональной среде. Позвольте авторам выразить убежденность, основанную на собственном опыте и опыте многих коллег, что таких проблем в советской милиции не было. Капитализм создает «универсального полицейского», образ которого – «человек-маска», а маска, как известно, сопровождает карнавал, который всегда кончается.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Носов С. И. Легитимность и легальность как правовые категории / С. И. Носов // Юрист. – 2020. – № 8. – С. 43–49. – DOI: 10.18572/1812-3929-2020-8-43-49.

2. Worden R. Mirage of Police Reform: Procedural Justice and Police Legitimacy / R. Worden, S. McLean. – University of California Press, 2017. – xii, 254 p. – DOI: 10.1525/luminos.30.

3. Лозовская С. В. Роль выборов в обеспечении легитимности государственной власти / С. В. Лозовская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 11. – С. 41–45. – DOI: 10.18572/1813-1247-2020-11-41-45.

4. Тимко С. А. Новая процедура мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: критический взгляд / С. А. Тимко // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2017. – № 2 (27). – С. 70–75. – DOI: 10.51980/2542-1735_2017_2_70.

5. Sekhon N. Police and Limit of Law / N. Sekhon // Columbia Law Review. – 2019. – Vol. 119, no. 6. – P. 1711–1772.

6. Thaman S. Constitutional Rights in the Balance: Modern Exclusionary Rules and the Toleration of Pjlice Lawlessness in the Search for Truth / S. Thaman // The University of Toronto Law Journal. – 2011. – Vol. 61, no. 4. – P. 691–735.

7. Meares T. Lawful or Fair? How Cops and Laypeople Perceive Good Policing / T. Meares, T. Tyler, J. Gardener // Journal of Criminal Law and Criminology. – 2015. – Vol. 105, no. 2. – P. 297–343.

8. Adler J. "The Greatest Thrill I Get is When I Hear a Criminal Say, 'Yes, I Did it'": Race and the Third Degree in New Orleans, 1920–1945 / J. Adler // Law and History Review. – 2016. – Vol. 34, no. 1. – P. 1–44.

9. McLemore B. Procedural Justice, Legal Estrangement and the Black People's Grand Jury / B. McLemore // Virginia Law Review. – 2019. – Vol. 105, no. 2. – P. 371–395.

10. Hagan J. Dual-process theory of racial isolation, legal cynicism, and reported crime / J. Hagan, B. McCarthy, D. Herda, A. C. Chandrasekher // Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. – 2018. – Vol. 115, no. 28. – P. 7190–7199. – DOI: 10.1073/pnas.17222/10115.

11. Joh E. E. Breaking the Law to Enforce It: Undercover Police Participation in Crime / E. E. Joh // Stanford Law Review. – 2009. – Vol. 62, no. 1. – P. 155–198.

12. Кузьмин А. В. Уголовно-правовая охрана личности сотрудников правоохраниительных органов : дис. … канд. юрид. наук / А. В. Кузьмин. – Ставрополь, 2015. – 226 с.

13. Филиппов П. А. Преступления против порядка управления: теоретико-правовые проблемы и доктринальная модель уголовного закона : дис. … д-ра юрид. наук / П. А. Филиппов. – М., 2015. – 621 с.

14. Клейменов М. П. Полицейский произвол: мифы и реальность / М. П. Клейменов // Всероссийский криминологический журнал. – 2021. – Т. 15, № 1. – С. 46–54. – DOI: 10.17150/2500-4255.2021.15(1).46-54.

15. Лошкарев В. В. Прокурор в системе противодействия незаконным финансовым операциям с использованием судебных решений / В. В. Лошкарев // Законность. – 2018. – № 9. – С. 16–18.

16. Роганов С. А. Проблемы применения норм преюдиции в уголовном процессе при производстве по уголовным делам в сфере экономической деятельности / С. А. Роганов, А. Б. Старокоров // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 4. – С. 139–148.

17. Абашева Ф. А. Усмотрение судьи при принятии им решений, вытекающих из гражданских правоотношений в порядке ст. 90 УПК РФ / Ф. А. Абашева // Российский судья. – 2017. – № 6. – С. 24–26.

18. Гирько С. И. Вопросы злоупотребления правилами подведомственности и подсудности при рассмотрении гражданских дел / С. И. Гирько, И. В. Ильин // Современный юрист. – 2018. – № 2. – С. 17–24.

19. Кондраткова Н. В. К вопросу о противодействии рейдерству в России / Н. В. Кондраткова, В. С. Дмитриевский // Российский следователь. – 2020. – № 9. – С. 32–36. – DOI: 10.18572/1812-3783-2020-9-32-36.

20. Криницин А. Б. Миф о жертве в поздних романах Ф.М. Достоевского / А. Б. Криницин // Litera. – 2016. – № 2. – С. 56–70. – DOI: 10.7256/2409-8698.2016.2.19126.

21. Бриллиантов А. О признаках приказа, неисполнение которого сотрудником органа внутренних дел влечет уголовную ответственность (ст. 286.1 УК) / А. Бриллиантов // Уголовное право. – 2012. – № 4. – С. 17–21.

22. Кудрявцев П. А. Генезис понятия приказа, его применение и ответственность за неисполнение в российском законодательстве / П. А. Кудрявцев // Юридический мир. – 2014. – № 5. – С. 45–50.

23. Поляков С. Б. Условия российской правовой системы для заказных уголовных дел / С. Б. Поляков // Адвокат. – 2009. – № 5. – С. 68–78.

24. Иванов В. Д. Провокация преступления / В. Д. Иванов, В. А. Черепахин // Российский следователь. – 2013. – № 14. – С. 29–32.

25. Борков В. Н. Провокация преступления: уголовно-правовая оценка действий провокатора и спровоцированного / В. Н. Борков // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 6. – С. 68–74.

26. Bayley D. Police Corruption: What Past Scandals Teach about Current Challenges : Research Report / D. Bayley, R. Perito. – US Institute of Peace, 2011. – 20 p.

27. Dordevich S. Collection on Policy on Police Reform in Serbia : Research Report / S. Dordevich, J. Litavski. – Belgrade Centre for Security Policy, 2012. – 40 p.

28. Rothstein B. The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust / B. Rothstein, D. Stolle // Comparative Politics. – 2008. – Vol. 40, no. 4. – P. 441–459.

29. Holston J. "Come to the Street!": Urban Protest, Brazil 2013 / J. Holston // Anthropological Quarterly. – 2014. – Vol. 87, no. 3. – P. 887–900.

30. Kocak D. Rethinking Community Policing in International Police Reform: Examples from Asia / D. Kocak. – Ubiquity Press : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2018. – 68 p.

31. Gaub F. Relationship Therapy: Making Arab Police Reform Work / F. Gaub, A. Walsh. – Paris : European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2020. – 62 p.

32. Хазова В. Е. Современные тенденции подготовки полицейских кадров в XXI веке / В. Е. Хазова, Е. Ю. Сергеева // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 7. – С. 243–246.

33. Coulangeon Ph. Professional Ideologies: A Latent Class Analysis of Police Officers' Opinions on the Role of the Police / Ph. Coulangeon, G. Pruvost, I. Roharik, T. Matthews // Revue française de sociologie (English Edition). – 2012. – Vol. 53, no. 3. – P. 347–380.

REFERENCES

1. Nosov S.I. Legitimacy and legality as legal categories. *Yurist = Jurist*, 2020, no. 8, pp. 43–49. DOI: 10.18572/1812-3929-2020-8-43-49. (In Russ.).

2. Worden R., McLean S. *Mirage of Police Reform: Procedural Justice and Police Legitimacy*. University of California Press, 2017. xii + 254 p. DOI: 10.1525/luminos.30.

3. Lozovskaya S.V. The role of elections in securing legitimacy of the government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 11, pp. 41–45. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-11-41-45. (In Russ.).

4. Timko S.A. A new procedure for monitoring public opinion of policing: a critical view. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2017, no. 2 (27), pp. 70–75. DOI: 10.51980/2542-1735_2017_2_70. (In Russ.).

5. Sekhon N. Police and the limit of the law. *Columbia Law Review*, 2019, vol. 119, no. 6, pp. 1711–1772.

6. Thaman S. Constitutional Rights in the Balance: Modern Exclusionary Rules and the Toleration of Pjlice Lawlessness in the Search for Truth. *University of Toronto Law Journal*, 2011, vol. 61, no. 4, pp. 691–735.

7. Meares T., Tyler T., Gardener J. Lawful or Fair? How Cops and Laypeople Perceive Good Policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 2015, vol. 105, no. 2, pp. 297–343.

8. Adler J. "The Greatest Thrill I Get is When I Hear a Criminal Say, 'Yes, I Did it'": Race and the Third Degree in New Orleans, 1920–1945. *Law and History Review*, 2016, vol. 34, no. 1, pp. 1–44.

9. McLemore B. Procedural Justice, Legal Estrangement and the Black People's Grand Jury. *Virginia Law Review*, 2019, vol. 105, no. 2, pp. 371–395.

10. Hagan J., McCarthy B., Herda D, Chandrasekher A.C. Dual-process theory of racial isolation, legal cynicism, and reported crime. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2018, vol. 115, no. 28, pp. 7190–7199. DOI: 10.1073/pnas.17222/10115.

11. Joh E.E. Breaking the Law to Enforce It: Undercover Police Participation in Crime. *Stanford Law Review*, 2009, vol. 62, no. 1, pp. 155–198.

12. Kuz'min A.V. *Criminal and legal protection of the personality of employees of law enforcement agencies*, Cand. Diss. Stavropol, 2015. 226 p. (In Russ.)

13. Filippov P.A. *Crimes against the order of management: theoretical and legal problems and the doctrinal model of criminal law*, Doct. Diss. Moscow, 2015. 621 p. (In Russ.)

14. Kleymenov M.P. Abuse of power by the police: myths and reality. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2021, vol. 15, no. 1, pp. 46–54. DOI: 10.17150/2500-4255.2021.15(1).46-54. (In Russ.).

15. Loshkarev V.V. A public prosecutor in the system of countering illegal financial transactions with usage of court resolutions. *Zakonnost'*, 2018, no. 9, pp. 16–18. (In Russ.).

16. Roganov S.A., Starokorov A.B. Problems of applying the norms of prejudice in criminal proceedings in criminal cases in the sphere of economic activity. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal*, 2017, no. 4, pp. 139–148. (In Russ.).

17. Abasheva F.A. Judicial discretion at making judgments resulting from civil-law relations in order of Article 90 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2017, no. 6, pp. 24–26. (In Russ.).

18. Girko S.I., Ilin I.V. Revisiting the issues of abuse of subject matter and court jurisdiction rules with the civil procedures. *Sovremennyi yurist*, 2018, no. 2, pp. 17–24. (In Russ.).

19. Kondratkova N.V., Dmitrievskiy V.S. On raidership combating in Russia. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2020, no. 9, pp. 32–36. DOI: 10.18572/1812-3783-2020-9-32-36. (In Russ.).

20. Krinitsyn A.B. The Myth of Sacrifice in Dostoevsky's Later Novels. *Litera*, 2016, no. 2, pp. 56–70. DOI: 10.7256/2409-8698.2016.2.19126. (In Russ.).

21. Brilliantov A.V. Criteria for the order, failure to which the employee body of internal affairs entails criminal liability. *Ugolovnoe pravo*, 2012, no. 4, pp. 17–21. (In Russ.).

22. Kudryavtsev P.A. Genesis of the concept of the order, application and responsibility for failure to perform in the Russian legislation. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2014, no. 5, pp. 45–50. (In Russ.).

23. Polyakov S.B. Conditions of the Russian legal system for ordered criminal cases. *Advokat*, 2009, no. 5, pp. 68–78. (In Russ.).

24. Ivanov V.D., Cherepakhin V.A. Provocation of a crime. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2013, no. 14, pp. 29–32. (In Russ.).

25. Borkov V.N. Provocation of crime: criminal law assessment of actions provocateur and provoked. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 6, pp. 68–74. (In Russ.).

26. Bayley D., Perito R. *Police corruption: What Past Scandals Teach about Current Challenges*, Research Report. US Institute of Peace, 2011. 20 p.

27. Dordevich S., Litavsky J. *Collection on Policy on Police Reform in Serbia*, Research Report. Belgrade Centre for Security Policy, 2012. 40 p.

28. Rothstein B., Stolle D. The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 2008, vol. 40, no. 4, pp. 441–459.

29. Holston J. "Come to the Street!": Urban Protest, Brazil 2013. *Anthropological Quarterly*, 2014, vol. 87, no. 3, pp. 887–900.

30. Kocak D. *Rethinking Community Policing in International Police Reform: Examples from Asia*. Ubiquity Press, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2018. 68 p.

31. Gaub F., Walsh A. *Relationship Therapy: Making Arab Police Reform Work*. Paris, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2020. 62 p.

32. Hazova V.E., Sergeyeva E.Yu. Current trends of vocational training of police shots in the XXI century. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2013, no. 7, pp. 243–246. (In Russ.).

33. Coulangeon P., Pruvost G., Roharik I., Matthews T. Professional Ideologies: A Latent Class Analysis of Police Officers' Opinions on the Role of the Police. *Revue française de sociologie (English Edition)*, 2012, vol. 53, no. 3, pp. 347–380.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Клеймёнов Михаил Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, [1] заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, [2] профессор кафедры уголовного права и национальной безопасности
[1] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
[2] *Новосибирский государственный университет экономики и управления*
[1] 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
[2] 630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56
E-mail: klim798@mail.ru
ORCID: 0000-0002-6942-7059
SPIN-код РИНЦ: 4431-6452; AuthorID: 596245

Седельцев Михаил Владимирович – кандидат юридических наук, адвокат
Омская областная коллегия адвокатов
644001, Россия, г. Омск, ул. Лермонтова, 127/1
E-mail: siberianbear2008@yandex.ru
РИНЦ AuthorID: 524123

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mikhail P. Kleymenov – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation; [1] Head, Department of Criminal Law and Criminology; [2] Professor, Department of Criminal Law and National Security
[1] *Dostoevsky Omsk State University*
[2] *Novosibirsk State University of Economics and Management*
[1] 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
[2] 56, Kamenskaya ul., Novosibirsk, 630099, Russia
E-mail: klim798@mail.ru
ORCID: 0000-0002-6942-7059
RSCI SPIN-code: 4431-6452; AuthorID: 596245

Mikhail V. Sedeltsev – PhD in Law, advocate
Omsk Regional Bar Chamber
127/1, Lermontova ul., Omsk, 644001, Russia
E-mail: siberianbear2008@yandex.ru
RSCI AuthorID: 524123

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Клеймёнов М.П. Легитимность полиции / М.П. Клеймёнов, М.В. Седельцев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 34–44. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).34-44.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kleymenov M.P., Sedeltsev M.V. Police legitimacy. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 34–44. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).34-44. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 347.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).45-56

CC BY 4.0

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ*

Е.Ю. Грачева[1], 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 –
21 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Налоговое право, цифровая трансформация, налогообложение цифровой экономики, ОЭСР, план BEPS, Европейский Союз, налог на цифровые услуги, налоговое администрирование

Рассматривается трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики. Актуальной научной задачей объявляется выработка методологической позиции относительно направлений реформирования национального налогового законодательства и международной налоговой доктрины Российской Федерации в условиях цифровой трансформации общественных отношений. По итогам исследования делается вывод о необходимости обеспечения соблюдения фискальных интересов государства, что требует трансформации сущностных подходов к правовому регулированию налоговых отношений как в контексте определения надлежащих правовых форм для регламентации налоговой базы, облагаемой в России, в условиях формирующегося цифрового уклада экономики, так и для воздействия на международную налоговую политику с целью использования всех преимуществ, предоставляемых международной налоговой кооперацией, и нейтрализации угроз, вызываемых международной налоговой конкуренцией. В этой связи предлагается предусмотреть специальные правила исчисления и уплаты налога на прибыль иностранных цифровых компаний и параллельно расширять меры налогового стимулирования российских компаний.

TRANSFORMATION OF THE LEGAL REGULATION OF TAX RELATIONS IN THE DIGITAL ECONOMY CONTEXT**

Elena Yu. Gracheva[1], 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 –
2021 March 21
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Tax law, digital transformation, taxation of the digital economy,

The subject. The modern world is constantly changing, which makes it necessary to update the means and methods of legal regulation of public relations. Moreover, these relations themselves are changing, new areas of public relations are emerging, for which it is necessary to create a legal framework. The sphere of financial and legal regulation is no exception.
The most important issue, which has been on the agenda of the international community for several years, is the development of the digital economy. The legal realities of digitalization largely determine what place the Russian economy will occupy in the emerging global digital market. It is necessary to develop a comprehensive legal concept that allows ensuring compliance with the fiscal interests of the state in the context of digital transformation. In this regard, the transformation of tax relations and their legal regulation is particularly important.

* 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 (Print)

OECD, BEPS Action Plan, European Union, digital services tax, tax administration

Purpose of the study. The article is devoted to the transformation of the legal regulation of tax relations in the digital economy. In order for Russian financial and legal regulation to contribute to an effective response to the challenges posed by digitalization, it is necessary to develop a comprehensive legal concept that allows ensuring compliance with the fiscal interests of the state in the context of digital transformation. In this regard, the transformation of tax relations and their legal regulation is of particular importance.
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 necessity to develop legal solutions in the field of taxation of the digital economy is determined by the focus on legal support for the stability of financial and legal regulation and the principle of certainty of taxation. In these circumstances, it is important to implement the control function of financial law. The need to ensure compliance with the fiscal interests of the state, both at present and in the long term, requires the transformation of essential approaches to the legal regulation of the system of taxes and fees, the principles and elements of taxation, tax administration and tax control.
In this regard, it is proposed to provide for special rules for calculating and paying income tax on foreign digital companies and, in parallel, to expand tax incentives for Russian companies.
Conclusions. The authors come to the conclusion that the actual scientific task is to develop a methodological position on the directions of reforming the national tax legislation and the international tax doctrine of the Russian Federation in the context of the digital transformation of public relations.
According to the results of the study, it is concluded that it is necessary to ensure compliance with the fiscal interests of the state. This requires the transformation of essential approaches to the legal regulation of tax relations, both in the context of determining the appropriate legal forms for regulating the tax base levied in Russia in the context of the emerging digital economy, and for influencing international tax policy in order to use all the advantages provided by international tax cooperation and neutralize the threats caused by international tax competition.

1. Введение

Современный мир постоянно меняется, что обусловливает необходимость обновления средств и способов правового регулирования общественных отношений. Более того, меняются сами эти отношения, появляются новые сферы общественных отношений, для которых необходимо создавать правовую базу. Не составляет исключения и сфера финансово-правового регулирования.

По справедливому замечанию профессора Е.Ю. Грачевой, глобальные вызовы лишь доказывают, что основные сущностные признаки финансового права в их единстве, взаимосвязи и взаимодействии с учетом наполнения их новым содержанием, подчеркивающим незыблемость и фундаментальность правовых устоев современного общества, свидетельствуют о необходимости постоянного совершенствования правового регулирования как самого действенного и справедливого инструмента воздействия на общественные процессы [1, с. 32].

Важнейшим вопросом, уже не первый год стоящим в повестке дня международного сообщества, является развитие цифровой экономики. Правовые реалии цифровизации в значительной степени определяют, какое место экономика Россия займет на формирующемся глобальном цифровом рынке. Для того чтобы российское финансово-правовое регулирование способствовало эффективному ответу на вызовы, порожденные цифровизацией, необходима разработка целостной правовой концепции, позволяющей обеспечить соблюдение фискальных интересов государства в условиях цифровой трансформации. В этой связи особую важность представляет трансформация налоговых отношений и их правового регулирования.

2. Стратегические и тактические направления финансовой деятельности государства в условиях цифровой экономики

Цифровизация экономики характеризуется появлением новых цифровых средств и их активным внедрением в различные сферы. В литературе справедливо признается, что «цифровая экономика прежде всего характеризуется зависимостью от нематериальных активов, масштабным использова-

ISSN 2658-4050 (Online)

нием данных (персональных данных), широко распространенным применением многосторонних бизнес-моделей с получением выручки от реализации “бесплатной” продукции и сложностью определения юрисдикции, в которой осуществляется создание такой выручки» [2, с. 41].

Необходимость разработки правовых решений в сфере налогообложения цифровой экономики определяется направленностью на правовое обеспечение стабильности финансово-правового регулирования и принципа определенности налогообложения. В этих условиях необходимо говорить не только о финансово-правовом регулировании, но и о финансовой политике, которая направлена на постановку целей и определение задач по формированию, распределению и использованию публичных денежных фондов [3–8]. В связи с этим представляется возможным говорить о двух аспектах финансовой политики – стратегии и тактике. По мнению профессора Н.М. Артемова, финансовая стратегия – долгосрочная линия поведения, основанная на выработке перспективных целей, на достижение которых должна быть направлена финансовая деятельность государства, и выбор приоритетных методов их достижения; финансовая тактика направлена на решение конкретных задач, возникающих на отдельных этапах развития государства [9, с. 26].

Принятые в Российской Федерации документы стратегического планирования[1] предусматривают меры, направленные на стимулирование развития цифровых технологий и их использование в различных секторах экономики.

Цифровая революция, внешним проявлением которой выступает цифровая трансформация, и угрозы национальной безопасности, неотъемлемой частью которых выступают угрозы экономические, охарактеризованы как большие вызовы в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации[2]. Необходимо выделить ряд задач, поставленных в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» федеральными проектами «Нормативное регулирование цифровой среды», «Цифровое государственное управление», а именно:

• создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере – в части теоретико-прикладного обоснования концепции налогово-правового регулирования цифровой экономики с целью обеспечения фискальных интересов российского государства;

• снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики – в части идентификации барьеров, имеющих налоговую природу и определения способов их преодоления;

• урегулирование сквозных для различных отраслей законодательства вопросов, связанных с идентификацией субъектов правоотношений в цифровой среде, электронным документооборотом, оборотом данных, в том числе персональных – в части урегулирования элементов налогообложения существующими и возможными новыми налогами с учетом экономико-правового осмысления цифровой трансформации;

• развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление – в части обоснования концепции правового регулирования цифрового налогового администрирования[3].

Цифровая трансформация определена в качестве одной из национальных целей развития России на период до 2030 г.[4] При этом сущность цифровой трансформации не получила фундаментального научного освещения. Исходя из Решения Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» цифровая трансформация представляет собой проявление качественных, революционных изменений, заключающихся в принци-

[1] Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817; Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

[2] Утверждена Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642.

[3] Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7).

[4] Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884.

ISSN 2542-1514 (Print)

пиальном изменении структуры экономики[5]. В результате цифровой трансформации осуществляется переход на новый технологический и экономический уклад, также происходит создание новых отраслей экономики. Цифровая трансформация затрагивает также сферу государственного и муниципального управления.

Как отмечено в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., следует тщательно проработать положения налогового законодательства, которые бы позволили декларировать для целей налогообложения прибыли в тех юрисдикциях, где находятся пользователи (клиенты) цифровых компаний, где прибыль образуется в результате привлечения, взаимодействия и вкладов пользователей, а также выработать новые правила распределения прибылей в странах использования нематериальных маркетинговых активов[6].

Речь идет о реализации государственного суверенитета в форме новых правовых моделей, стимулирующих иностранные компании, оказывающие услуги на территории Российской Федерации, подчиняться требованиям национального законодательства – не только выборочно (например, в части налогообложения), но и в более широком смысле.

При этом одним из важнейших инструментов правового воздействия на стремительно развивающиеся общественные отношения будут финансово-правовые средства. По мнению Е.Ю. Грачевой, «финансы выступают средством контроля за производством и распределением материальных благ, а также средством стимулирования развития государства и общества в нужном в каждый данный период развития направлении» [10, с. 11]. Несомненно, одним из источников формирования финансов выступает процесс налогообложения. Таким образом, подготовка ответов на вызовы цифровой экономики на уровне российского налогового законодательства не вызывает сомнений.

3. Необходимость правового обеспечения защиты фискальных интересов государства в условиях цифровой экономики

Цифровизация экономики и вызванные этим процессом изменения деловых практик оказывают существенное влияние на развитие общественных отношений в целом. Необходимость обеспечить соблюдение фискальных интересов государства как в настоящее время, так и в долгосрочном периоде требует трансформации сущностных подходов к правовому регулированию системы налогов и сборов, принципов и элементов налогообложения, налогового администрирования и налогового контроля. В отсутствие тщательной научной проработки данной проблематики останутся без ответа экономико-правовые вызовы, порожденные действиями в условиях новой цифровой реальности акторов как внутри государства, так и за рубежом. Подобные последствия угрожают фискальным интересам российского государства, сущность которых также требует переоценки с учетом цифровой трансформации.

В этих условиях важно остановиться на реализации контрольной функции финансового права. Финансовой деятельности имманентно присущ финансовый контроль, поскольку финансы объективно реализуют контрольную функцию. Как отмечает профессор Е.Ю. Грачева, «финансовый контроль проводится на всех стадиях и этапах финансовой деятельности и проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению» [11, с. 58]. Функции финансового контроля, направления его деятельности позволяют ему выступать каналом «обратной связи», дающим информацию о необходимости изменения законодательства, правоприменительной практики и т. п. [12, с. 23].

Обратная связь – это важнейшее звено управленческих отношений. В финансовом праве принцип прямых и обратных связей имеет множество проявлений. В частности, в налоговом праве одним из важнейших направлений действия принципа прямых и обратных связей является обеспечение баланса публичного и частного интересов посредством поддержания принципа определенности налогообложения в условиях нестабильности правового регулирования [13, с. 70].

В этой связи актуальной научной задачей является выработка методологической позиции относительно направлений реформирования национального налогового законодательства и международной налоговой доктрины Российской Федерации в условиях цифровой трансформации общественных

[5] URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415258/scd_10112017_12 (дата обращения: 10.11.2017).

[6] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения: 05.06.2021).

ISSN 2658-4050 (Online)

отношений. Так, распространение практики сделок с цифровыми активами (криптовалюты, токены и т. п.) и в цифровой форме (через маркетплейсы, краудфандинговые платформы и т. п.) ставит вопросы о корректировке подходов к налогообложению. На транснациональном уровне разрешение спора об определении налогового резидентства корпорации на основе применения критерия места эффективного управления становится затруднительным в ситуации, когда процесс управления компанией становится полностью виртуальным и не зависит от места физического нахождения сотрудников.

Другим примером является необходимость модернизации концепции постоянного представительства как необходимого критерия для налогообложения прибыли иностранной компании от предпринимательской деятельности в государстве – источнике прибыли в условиях виртуального продвижения иностранных товаров и услуг на местном рынке, а также размывания границ между товарами и услугами. Таким образом, действующая система международного налогообложения не приводит к справедливому распределению налоговой базы между государствами, нарушая принцип налогообложения в соответствии с создаваемой на территории страны добавленной стоимостью.

4. Трансформация традиционных объектов налогообложения в условиях цифровой экономики

Как известно, в теории налогового права выделяются элементы юридического состава налога, совокупность которых устанавливает обязанность плательщика по уплате налога.

Среди основных элементов налогообложения важное значение имеет объект налогообложения, так как наличие объекта налогообложения непосредственно является основанием возникновения обязанности налогоплательщика уплатить тот или иной предусмотренный законом налог. Объект налогообложения – это те юридические факты (действия, события, состояния), которые обусловливают обязанность субъекта заплатить налог.

Каждый налог имеет самостоятельный объект обложения. Это одна из гарантий недопущения многократного налогообложения, когда один и тот же объект облагается несколькими налогами одновременно [14, с. 130].

Например, объект налогообложения по налогу на прибыль традиционно определяется как прибыль – финансовый результат экономической деятельности, образующийся из разницы между доходами и расходами.

В науке налогового права давно обсуждается проблема разграничения понятий прибыли и дохода [15; 16]. В России это обусловлено непоследовательностью в терминологии, которой оперирует законодатель. Согласно ст. 41 Налогового кодекса (далее – НК) РФ доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки в той мере, в которой такую выгоду можно оценить, и определяемая в соответствии с главами «Налог на доходы физических лиц», «Налог на прибыль организаций» НК РФ.

По замечанию С.Г. Пепеляева, в НК РФ понятие дохода используется в двух значениях: 1) как поступление в определенной сумме и 2) как изменение имущественного состояния лица по сравнению с положением в предшествующем периоде [15, с. 17–18]. Иначе говоря, «законодательством установлена презумпция налогооблагаемости поступающих лицу благ» [17, с. 40].

Однако в современном мире грани между традиционными объектами налогообложения стираются. Основой дискуссии вокруг налогообложения цифровой экономики является вопрос распределения налоговых прав между государствами в отношении цифровых бизнес-моделей.

В окончательном отчете Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) о действии 1 Плана действий, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (далее – план BEPS)[7], отмечено, что цифровизация экономики вызвала ряд комплексных проблем в сфере прямого налогообложения, связанных главным образом с вопросом распределения между государствами права на налогообложение прибыли, полученной в результате трансграничной деятельности в цифровую эпоху[8]. Говоря о новой взаимосвязи, основанной на цифровом присутствии, речь идет о новом распределении налоговых прав.

В условиях цифровой экономики предоставление услуг может иметь место без перемещения товаров или капитала либо без образования постоянного

[7] Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD Publishing, 2013. 40 p. DOI: 10.1787/9789264202719-en.

[8] Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2015. 285 p. DOI: 10.1787/9789264241046-en.

ISSN 2542-1514 (Print)

представительства за границей. Сюда относятся передача данных, посреднические услуги, предоставление цифровых товаров / услуг через Интернет (передача программного обеспечения, информации, музыки или фильмов). С развитием цифровой экономики грань между товаром, капиталом и услугой зачастую стирается. Цифровые бизнес-модели характеризуются повышенной мобильностью своих функций, активов, потребителей и операций [18–20].

Важное уточнение заключается в том, что «многие традиционные предприятия имеют цифровую составляющую, и многие предприятия с высокой степенью цифровизации происходят из традиционного бизнеса» [21, p. 392]. В этом контексте согласимся с профессором В. Шёном, который утверждает, что не следует устанавливать специальный налоговый режим для цифровых услуг и других цифровых бизнес-моделей, поскольку такая отдельная налоговая система будет «вбивать клин между цифровым и нецифровым секторами экономики в целом» [22, p. 286]. Более того, влияние цифровизации всё больше проникает во все сектора экономики, что делает практически невозможным выделение цифровых и нецифровых налогоплательщиков или транзакций.

Исходя из того, что невозможно оградить цифровую экономику от экономики в целом, непросто разработать структуру для упорядоченного учета прибыли, полученной в результате трансграничных цифровых транзакций [22]. Многие транснациональные корпорации уже реструктурировали свои производственные цепочки, чтобы отделить базовое производство, от которого может быть получена «обычная» прибыль, от таких функций, как исследования и разработки, которые могут считаться с высокой добавленной стоимостью и могут быть расположены там, где они будут облагаться налогом совсем в небольшой пропорции. Более того, продажа традиционных продуктов и цифровых продуктов настолько тесно связана, что зачастую практически невозможно разделить неотъемлемые части сервиса по их продаже.

5. Предложения международных организаций и возможность учета зарубежного опыта при совершенствовании российского налогового законодательства

Основной характеристикой цифровой экономики является снижение необходимости физического присутствия на рынках [23–25]. Стоимость создается за счет взаимодействия с пользователем и концентрируется в нематериальных активах, которые легко переносятся в налоговые гавани с целью минимизации налогооблагаемой прибыли. При этом системы корпоративного налогообложения попрежнему основаны на экономической реальности 1920-х гг., когда были заложены правила налогообложения по территориальному и резидентскому принципам.

16 марта 2018 г. ОЭСР представила промежуточный отчет о налоговых вызовах, возникающих в связи с цифровизацией[9]. 21 марта 2018 г. Европейская комиссия опубликовала проекты директив по налогообложению цифровой экономики[10].

Деятельность ОЭСР по налоговым вопросам, возникающим в связи с цифровизацией экономики, осуществляется по двум направлениям: компонент 1 (pillar 1) и компонент 2 (pillar 2)[11]. Компонент 1 направлен на адаптацию международной системы подоходного налогообложения к новым бизнес-моделям путем внесения изменений в правила распределения прибыли и взаимосвязи, применимые к прибыли, а также на повышение налоговой определенности путем внедрения инновационных механизмов предотвращения и разрешения споров. Компонент 2 состоит из глобального предложения по борьбе с BEPS.

В 2020 г. на ход реформ повлиял кризис, обусловленный пандемией новой коронавирусной инфекции. Остается неясным, будут ли страны двигаться в сторону многостороннего подхода или односторонних мер. Однако директор Центра налоговой политики и администрирования ОЭСР П. Сент-Аман подтвердил, что, несмотря на кризис,

[9] Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. 213 p. DOI: 10.1787/9789264293083-en.

[10] European Commission, Proposal for a Council Directive Laying Down Rules Relating to the Corporate Taxation of a Significant Digital Presence, COM (2018) 147 final (21 Mar. 2018); European Commission, Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, COM (2018) 148 final (21 Mar. 2018); European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy, COM (2018) 148 final (21 Mar. 2018).

[11] Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy. OECD, 2019. 29 p. URL: https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-addressing-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.pdf (дата обращения: 04.02.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

сроки реализации решения налоговых проблем цифровой экономики не изменились. G20 пока не дала указания изменить график работы, напротив, подчеркнув приоритет этого направления[12].

Кроме того, некоторые государства уже приняли односторонние меры, введя новые уравнительные обязательные платежи[13] или цифровые налоги[14]. Несогласованность этих правил будет увеличивать налоговое бремя транснациональных корпораций с учетом того, что каждое государство стремится защитить свои интересы. При этом цифровые предприятия не должны быть изолированы от традиционных, поскольку конечной целью формирования новых правил налогообложения цифровых компаний является создание глобального налогового механизма и эффективной налоговой системы.

В рамках действующей системы международного налогообложения страны – источники доходов при ведении в них даже существенной по объему экономической деятельности иностранных компаний без физического присутствия не имеют соответствующих прав на налогообложение прибыли от такой деятельности. Это происходит, например, при продаже значительного количества товаров местному населению через Интернет (электронная коммерция) или через таргетированную рекламу. Правительства и население ряда государств, в том числе стран ЕС, считая такое положение дел несправедливым, стимулируют политическую и экспертную дискуссию о том, в каких именно странах происходит процесс создания стоимости в рамках новых цифровых бизнес-моделей и какие налоговые последствия это будет иметь.

Нынешняя ситуация, когда граждане всё чаще используют цифровые услуги для удаленной работы и досуга, подчеркивает актуальность проектов цифрового налогообложения [26; 27]. Правительства мобилизуют свои налоговые системы для борьбы с экономическим кризисом, оказывая давление на национальные бюджеты. Это может привести к возникновению дилеммы для правительств в переговорах по налогообложению цифровых компаний: государства не смогут произвольно повышать национальные налоги (что почти наверняка будет результатом любого соглашения G20/ОЭСР) во время или после экономического кризиса.

Полагаем, что государства могут сконцентрироваться на налогообложении капитала и корпоративном налогообложении, чтобы увеличить национальные доходы после пандемии.

По мнению ряда зарубежных исследователей, решение сосредоточить предложение на пользователях и их данных в качестве определяющих факторов стоимости для большинства высокодифференцированных бизнес-моделей представляет собой позитивный шаг, но за этим должно последовать тщательное изучение процесса создания стоимости в рамках этих бизнес-моделей и анализ места осуществления значительной экономической деятельности [28, p. 125]. Однако предприятия всё чаще используют несколько бизнес-моделей в рамках одного и того же юридического лица. Например, не существует единой модели налогообложения онлайн-платформ. Эти платформы часто строятся по модели «принципал – агент», сама платформа не занимается предоставлением товаров или услуг и служит лишь посредником между продавцом и покупателем, следовательно, не может создавать налогооблагаемое присутствие в государстве. Даже если такое присутствие существует, многие традиционные факторы стоимости (например, интеллектуальная собственность) могут находиться за пределами этой юрисдикции. В результате сумма налога на прибыль такой компании в странах, где фирма имеет большую базу пользователей, может оказаться совсем небольшой и даже нулевой.

[12] Tax in the time of COVID-19. URL: https://www.oecd-forum.org/posts/63721-tax-in-the-time-of-covid-19 (дата обращения: 03.07.2020).

[13] Подобные меры введены в Индии (Amendments to the Finance Bill, 2018. URL: https://www.pwc.in/assets/pdfs/news-alert-tax/2018/pwc_news_alert_16_march_2018_amendments_to_the_finance_bill_2018.pdf (дата обращения: 05.06.2020)), Израиле (Income Tax Ordinance 5721-1961. URL: https://www.icnl.org/research/library/israel_ordinance (дата обращения: 05.06.2021)).

[14] Налоги на цифровые услуги введены во Франции, Австрии, Великобритании, Венгрии, Италии, Турции: BILL n° 2019-759 of July 24th, 2019 on the creation of a tax on digital services (1). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/7/24/ECOE1902865L/jo/texte; https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/5_international/french_dst_en_v2.pdf; Digitalsteuergesetz 2020 (DiStG 2020). URL: StF: BGBl. I Nr. 91/2019 (NR: GP XXVI IA 983/A AB 686 S. 88. BR: AB 10251 S. 897.) [CELEX-Nr.: 32011L0016, 32018L0822]; Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. (18G00172) // (GU n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62) и др.

ISSN 2542-1514 (Print)

Указанный подход интересен для закрепления особенностей налогообложения иностранных цифровых компаний в российском налоговом законодательстве, например с использованием элементов конструкции агентского постоянного представительства. В экономике России одновременно присутствуют как динамично развивающийся национальный IT-сегмент, так и иностранные цифровые компании, генерирующие значительные объемы выручки в результате доступа к данным российских пользователей. Однако положения НК РФ об НДС и налоге на прибыль не позволяют в полной мере взимать налоги с доходов транснациональных групп компаний, использующих цифровые бизнес-модели при оказании услуг, связанных с российскими пользователями. В то же время российские организации, ведущие аналогичную деятельность, сталкиваются с соответствующей налоговой нагрузкой в полной мере, что позволяет сделать вывод о дискриминации российских компаний.

6. Выводы

Подводя итоги, подчеркнем, что каждое государство преследует прежде всего национальный фискальный интерес. Полагаем, что необходимость подготовки ответов на вызовы цифровой экономики в новых условиях на уровне российского законодательства не вызывает сомнений.

Необходимость обеспечить соблюдение фискальных интересов государства требует трансформации сущностных подходов к правовому регулированию налоговых отношений как в контексте определения надлежащих правовых форм для регламентации налоговой базы, облагаемой в России, в условиях формирующегося цифрового уклада экономики, так и для воздействия на международную налоговую политику с целью использования всех преимуществ, предоставляемых международной налоговой кооперацией и нейтрализации угроз, вызываемых международной налоговой конкуренцией.

Однако на сегодня мы видим, что темпы цифровизации российской экономики снижаются, несмотря на огромные средства, выделяемые на это направление из федерального бюджета. Финансирование национального проекта «Цифровая экономика» из федерального бюджета в 2021–2023 гг. составит около 552 млрд руб. В 2021 г. на финансирование нацпроекта «Цифровая экономика» запланировано 150,2 млрд руб., в 2022 г. – 211,1 млрд руб., в 2023 г. – 190,7 млрд руб.[15]

В 2020 г. сообщалось о медленной реализации проектов «Цифровой экономики»: во II квартале из заявленных десяти целей в рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» удалось достичь только одну[16]. Возможно, причины таких показателей лежат как раз в неэффективном расходовании бюджетных средств и долгом принятии управленческих решений. Между тем цифровизация мировой экономики идет очень быстрыми темпами, ее развитие привело к появлению новых бизнес-моделей, что, в свою очередь, влечет изменения в политике, государственном управлении, деятельности налоговых органов.

Как отмечает профессор Е.Ю. Грачева, эффективное правовое регулирование многообразных финансовых отношений требует от законодателя понимания того, что данные отношения складываются, существуют и развиваются не в отрыве друг от друга, а в тесном взаимодействии и взаимообусловленности [11, с. 58].

Согласимся с Н.А. Поветкиной и А.А. Копиной в том, что новые технологии позволяют автоматизировать процессы налогового администрирования и контроля, что также приводит к необходимости совершенствования законодательства о налогах и сборах, поскольку введение новых форм и методов такой деятельности невозможно без их законодательного закрепления, а автоматизация старых может приводить к нарушению баланса публичных и частных интересов, для восстановления которого необходимо введение новых гарантий и прав обязанных субъектов, а также способов их реализации [29, с. 41].

В этой связи полагаем, что необходимо предусмотреть специальные правила исчисления и уплаты налога на прибыль иностранных цифровых компаний и параллельно расширять меры налогового стимулирования российских компаний. Увеличение доли цифровой экономики в объеме традиционной экономики ставит вопросы пересмотра подходов к налогообложению постоянного представительства как в доктрине налогового права, так и в налоговом законодательстве.

[15] Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8030.

[16] Тишина Ю. В инфраструктуре не сошлись цифры // Коммерсант. 2020. 28 июля. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4433373 (дата обращения: 20.05.2021).

ISSN 2658-4050 (Online)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73.) – С. 26–32.

2. Международное налогообложение: размывание налоговой базы с использованием офшоров : моногр. / под ред. М. Р. Пинской. – М. : ИНФРА-М, 2019. – 192 с.

3. Химичева Н. И. Финансово-правовая политика / Н. И. Химичева // Правотворческая политика : слов. и проект концепции / под ред. А. В. Малько. – Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2010. – С. 134.

4. Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права / И. В. Рукавишникова // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 2–5.

5. Мирошник С. В. Финансовая политика и финансовая система страны / С. В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7–9.

6. Арзуманова Л. Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики / Л. Л. Арзуманова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4. – С. 115–119.

7. Запольский С. В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации / С. В. Запольский // Финансовое право. – 2020. – № 4. – С. 7–11.

8. Миронова С. М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования / С. М. Миронова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 2. – С. 44–53.

9. Артемов Н. М. К вопросу о термине «финансовая политика» / Н. М. Артемов // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Горбунова. – М. : Велби ; Проспект, 2005. – С. 26–27.

10. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 6. – С. 10–20.

11. Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е. Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9 (70). – С. 57–66.

12. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4. – С. 20–29.

13. 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.

14. Налоговое право : учеб. для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.

15. Пепеляев С. Г. Налогово-правовое понятие дохода / С. Г. Пепеляев // Налоговед. – 2014. – № 11. – С. 14–25.

16. Жутаев А. С. Некоторые проблемные аспекты классификации объектов налогообложения по российскому законодательству о налогах и сборах / А. С. Жутаев, Л. С. Стрелкова // Налоги. – 2016. – № 3. – С. 3–5.

17. Налогообложение доходов и прибыли : учеб. пособие / под общ. ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Статут, 2015. – 192 с.

18. Пономарева К. А. Подходы к концепции постоянного представительства в эру цифровой экономики / К. А. Пономарева // Финансовое право. – 2019. – № 7. – С. 36–39.

19. Милоголов Н. С. Налогообложение бизнес-моделей с высоким уровнем цифровизации: поиск консенсуса на международном и национальном уровнях / Н. С. Милоголов, К. А. Пономарева // Налоги. – 2020. – № 4. – С. 40–44.

20. Милоголов Н. С. Налогообложение трансграничных операций, совершаемых в электронной форме: развитие подходов к классификации доходов / Н. С. Милоголов, А. Б. Берберов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 68–79. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).68-79.

21. Petruzzi R. The European Commission’s Proposal on Corporate Taxation and Significant Digital Presence: A Preliminary Assessment / R. Petruzzi, V. Koukoulioti // European Taxtion. – 2018. – Vol. 58, no. 9. – P. 391–400.

22. Schön W. Ten Questions about Why and How to Tax the Digitalized Economy / W. Schön // Bulletin for International Taxation. – 2018. – Vol. 72, no. 4/5. – P. 278–292.

23. Hongler P. Blueprints for a New PE Nexus to Tax Business Income in the Era of the Digital Economy : working paper / P. Hongler, P. Pistone. – IBFD, 20 Jan. 2015. – 63 p. – URL: https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/Redefining_the_PE_concept-whitepaper.pdf.

24. Petruzzi R. Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy – A Possible Answer in the Proper Application of the Transfer Pricing Rules? / R. Petruzzi, S. Buriak // Bulletin for International Taxation. – 2018. – Vol. 72, № 4a. – P. 49–71.

25. Martín Jiménez A. BEPS, the Digital(ized) Economy and the Taxation of Services and Royalties // Intertax. – 2018. – Vol. 46, iss. 8/9. – P. 620–638.

26. Schön W. One Answer to Why and How to Tax the Digitalized Economy / W. Schön // Intertax. – 2019. – Vol. 47, iss. 12. – P. 1003–1022.

27. Chand V. Allocation of Taxing Rights in the Digitalized Economy: Assessment of Potential Policy Solutions and Recommendation for a Simplified Residual Profit Split Method / V. Chand // Intertax. – 2019. – Vol. 47, iss. 12. – P. 1023–1041.

28. Kofler G. Taxation of the Digital Economy: A Pragmatic Approach to Short-Term Measures / G. Kofler, G. Mayr, C. Schlager // European Taxation. – 2018. – Vol. 58, no. 4. – P. 123–129.

29. Поветкина Н. А. «Цифровые» права налогоплательщика / Н. А. Поветкина, А. А. Копина // Налоги. – 2020. – № 5. – С. 40–44.

REFERENCES

1. Gracheva E.Yu. On the question of the essence of financial law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL),* 2020, no. 9 (73), pp. 26–32. (In Russ.).

2. Pinskaya M.R. (ed.). *International taxation: offshore tax base erosion*, Monograph. Moscow, INFRA-M Publ., 2019. 192 p. (In Russ.).

3. Khimicheva N.I. Financial and legal policy, in: *Pravotvorcheskaya politika*, Dictionary and Draft Concept, Saratov, Saratov State Academy of Law Publ., 2010, p. 134. (In Russ.).

4. Rukavishnikova I.V. Financial policy of the state as a category of financial law. *Finansovoe pravo = Financial Law,* 2008, no. 4, pp. 2–5. (In Russ.).

5. Miroshnik S.V. Financial Policy and financial System of the country. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2008, no. 4, pp. 7–9. (In Russ.).

6. Arzumanova L.L. Financial policy as an integral part of state policy. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL)*, 2014, no. 4, pp. 115–119. (In Russ.).

7. Zapolsky S.V. On financial policy in the Russian Federation and legal forms of its global implementation. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2020, no. 4, pp. 7–11. (In Russ.).

8. Mironova S.M. Influence of the state financial and legal policy on municipal formations. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law,* 2020, no. 2, pp. 44–53. (In Russ.).

9. Artemov N.M. To the question about the term "fiscal policy", in: Gorbunova O.N. (ed.). *Problemy finansovogo prava v usloviyakh rynka v 21 veke*, Materials of the international scientific-practical conference, Moscow, Velbi Publ., Prospekt Publ., 2005, pp. 26–27. (In Russ.).

10. Gracheva E.Yu. On the question of the financial obligations of the State. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL),* 2016, no. 6, pp. 10–20. (In Russ.).

11. Gracheva E.Yu. Financial activity and financial control as a management system. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law,* 2016, no. 9 (70), pp. 57–66. (In Russ.).

12. Gracheva E.Yu. State financial control as the most important tool for ensuring public interests in market conditions. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL)*, 2014, no. 4, pp. 20–29. (In Russ.).

13. Artemov N.M., Ponomareva K.A. Elements of progressive taxation of personal income in the context of the principle of direct and inverse. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 68–79. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).68-79. (In Russ.).

14. Pepelyaev S.G. (ed.). *Tax law*, textbook for universities. Moscow, Alpina Publisher, 2015. 796 p. (In Russ.).

15. Pepelyaev S.G. Tax-legal concept of income. *Nalogoved = Tax Expert*, 2014, no. 11, pp. 14–25. (In Russ.).

16. Zhutaev A.S., Strelkova L.S. Some problematic aspects of the classification of objects of taxation under the Russian legislation on taxes and fees. *Nalogi = Taxes*, 2016, no. 3, pp. 3–5. (In Russ.).

17. Pepelyaev S.G. (ed.). *Taxation of income and profit*, Study guide. Moscow, Statut Publ, 2015. 192 p. (In Russ.).

18. Ponomareva K.A. Approaches to the concept of permanent representation in the era of digital economy. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2019, no. 7, pp. 36–39. (In Russ.).

19. Milogolov N.S., Ponomareva K.A. Taxation of business models with a high level of digitalization: search for consensus at the international and national levels. *Nalogi = Taxes,* 2020, no. 4, pp. 40–44. (In Russ.).

20. Milogolov N.S., Berberov A.B. Taxation of cross-border transactions made in electronic form: development of approaches to income classification. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 68–79. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).68-79. (In Russ.).

21. Petruzzi R., Koukoulioti V. The European Commission's Proposal on Corporate Taxation and Significant Digital Presence: A Preliminary Assessment. *European Taxation*, 2018, vol. 58, no. 9, pp. 391–400.

22. Schön W. Ten Questions about Why and How to Tax the Digitalized Economy. *Bulletin for International Taxation*, 2018, vol. 72, no. 4/5, pp. 278–292.

23. Hongler P., Pistone P. *Blueprints for a New PE Nexus to Tax Business Income in the Era of the Digital Economy*. IBFD, 20 Jan. 2015. 63 p. Available at: https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/Redefining_the_PE_concept-whitepaper.pdf.

24. Petruzzi R., Buriak S. Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy – A Possible Answer in the Proper Application of the Transfer Pricing Rules? *Bulletin for International Taxation*, 2018, vol. 72, no. 4a, pp. 49–71.

25. Martín Jiménez A. BEPS, the Digital(ized) Economy and the Taxation of Services and Royalties. *Intertax*, 2018, vol. 46, iss. 8/9, pp. 620–638.

26. Schön W. One Answer to Why and How to Tax the Digitalized Economy. *Intertax*, 2019, vol. 47, iss. 12, pp. 1003–1022.

27. Chand V. Allocation of Taxing Rights in the Digitalized Economy: Assessment of Potential Policy Solutions and Recommendation for a Simplified Residual Profit Split Method. *Intertax*, 2019, vol. 47, iss. 12, pp. 1023–1041.

28. Kofler G., Mayr G., Schlager C. Taxation of the Digital Economy: A Pragmatic Approach to Short-Term Measures. *European Taxation*, 2018, vol. 58, no. 4, pp. 123–129.

29. Povetkina N.A., Kopina A.A. "Digital" rights of the taxpayer. *Nalogi = Taxes*, 2020, no. 5, pp. 40–44. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Грачева Елена Юрьевна – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Почетный работник науки и техники Российской Федерации, первый проректор, заведующий кафедрой финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: gracheva@msal.ru
ORCID: 0000-0002-9351-1146

Артемов Николай Михайлович – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры финансового права

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Elena Yu. Gracheva – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Employee of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honorary Employee of Science and Technology of the Russian Federation; First Vice-rector, Head, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: gracheva@msal.ru
ORCID: 0000-0002-9351-1146

Nikolay M. Artemov – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Employee of Higher Professional Education of the Russian Federation; Professor, Department of Financial Law

ISSN 2542-1514 (Print)

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Грачева Е.Ю. Трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики / Е.Ю. Грачева, Н.М. Артемов, К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 45–56. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).45-56.

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: nikoarte@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-2462-3961

Karina 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

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gracheva E.Yu., Artemov N.M., Ponomareva K.A. Transformation of the legal regulation of tax relations in the digital economy context. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 45–56. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).45-56. (In Russ.).

УДК 342.5
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).57-74

CC BY 4.0

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗЕРКАЛЕ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

О.А. Кожевников[1,2], А.В. Безруков[3,4], А.Н. Мещеряков[5]
[1] *Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия*
[2] *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*
[3] *Академия управления МВД России, г. Москва, Россия*
[4] *Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия*
[5] *Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Тюмень, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
14 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Государственный Совет, государственный орган, орган государственной власти, правовой статус, публичная власть, система публичной власти, взаимодействие органов власти, конституционная реформа

Сформулирована авторская концепция конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ как совершенно нового конституционного государственного органа, образованного на основе современных отечественных принципов государственного строительства с учетом сложившейся конституционной практики и в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Проведен критический анализ целей, задач, функций Государственного Совета РФ, принимаемых им решений, в результате которого выявлен ряд коллизий в регулировании его конституционно-правового статуса, высказаны предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на устранение выявленных противоречий.

CONSTITUTIONAL STATUS OF THE RUSSIAN STATE COUNCIL IN THE MIRROR OF ACTUAL CONSTITUTIONAL REFORMS

Oleg A. Kozhevnikov[1,2], Andrey V. Bezrukov[3,4], Aleksandr N. Meshcheryakov[5]
[1] *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*
[2] *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*
[3] *Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia*
[4] *Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia*
[5] *Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Tyumen, Russia*

Article info
Received –
2021 March 14
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
State Council, state body, state authority, legal status, public power, the system of public power, interaction of authorities, constitutional reform

The subject of research is social relations concerning the constitutional transformation of the State Council of the Russian Federation into the format of a constitutional state body, it's tasks and functions in the unified system of public power.
The aim of the research is to confirm or disprove hypothesis that the Russian State Council is a constitutional state body that ensures the coordinated functioning and interaction of authorities in the unified system of public power.
The methodological basis of the research includes historical, comparative legal, formal legal methods, legal modeling and forecasting. The research is based on existing and historical legal acts, materials of judicial practice, as well as on the works of leading national lawyers.
The main results, scope of application. The authors substantiate concept of the constitutional status of the Russian State Council as a completely new constitutional state body, formed on the basis of modern national principles of state building, taking into account the existing constitutional practice. Main task of the State Council is exercising the constitutional powers of the Russian President to ensure the coordinated functioning and interac-

ISSN 2542-1514 (Print)

tion of public authorities, the definition of the main directions of national and foreign policy of the state. The article provides a critical analysis of the goals, tasks, functions of the Russian State Council, the decisions it makes, as a result of which a number of conflicts in the regulation of its constitutional-legal status are revealed. Some proposals to improve legislation and law enforcement practice aimed at solving of the discovered contradictions are made. Current constitutional of the State Council is a result of the constitutional amendments of 2020 in the Russian Constitution and innovations in the Federal Law on the State Council of the Russian Federation. The authors substantiate the idea that the consolidation of a new constitutional position of the State Council can be considered as a process of forming a completely new state body, designed to ensure the coordinated functioning and interaction of bodies included in the unified public system. A comparative legal analysis of the constitutional legislation on State Councils in foreign countries showed that despite the same name the status and functions of these state institutions differ greatly in different countries, therefore any comparative study of them will be unreliable.
Conclusions. The Russian State Council has competence, functions of a state power character, take decisions signed by the President of the Russian Federation and therefore have a generally binding character. So it has the characteristics of a public authority. The Russian State Council is a new constitutional and legal structure - a constitutional state body created in order to implement the constitutional powers of the Russian President to ensure the coordinated functioning and interaction of other bodies (that are part of the unified system of public authority) and to determine the main directions of domestic and foreign policy of the state.

1. Введение

Конституционная реформа, инициированная Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.[1], затронула многие стороны общественного и государственного устройства нашей страны. При этом основная цель конституционной реформы – совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, что не могло не отразиться на конституционно-правовом статусе отдельных органов государственной власти.

Одним из авторов обозначены следующие три блока основных тенденций конституционной реформы 2020 г.: 1) укрепление государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации в переплетении с социально ориентированными положениями Конституции РФ, основанными на установленных в гл. 1 Конституции РФ базовых конституционных ценностях; 2) идея «единства публичной власти», которая во многом назрела и обоснованно вводится на конституционный уровень, но идет вразрез со ст. 12 Конституции РФ; 3) изменение конфигурации публичной власти, где помимо тенденции сближения государственной и муниципальной власти просматривается изменение полномочий многих федеральных органов государственной власти [1, с. 5].

Каждый из заявленных блоков повлек за собой не только изменение конституционных основ отдельных органов государственной власти, но и способствовал появлению прежде не упоминавшегося в тексте Конституции РФ органа – Государственного Совета РФ. В частности, Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[2] в ст. 83 Конституции РФ была внесена норма, определяющая основы конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ.

Вышеуказанными изменениями в Основной закон РФ открылась новая страница летописи данного органа, который в российской истории становится шестым по счету государственным институтом с подобным названием. Первый – Государственный совет, учрежденный в качестве высшего законосовещательного органа Российской империи в 1810 г., второй – верхняя палата российского парламента после Манифеста 17 октября 1905 г., третий – Государственный совет, образованный при Президенте РСФСР в качестве совещательного органа, четвер-

[1] Российская газета. 2020. 16 янв.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

ISSN 2542-1514 (Online)

тый[3] – Государственный Совет СССР как межреспубликанский совещательный орган для согласования вопросов внутренней и внешней политики субъектов Союза[4], пятый – созданный Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»[5] совещательный орган при Президенте РФ.

Если с момента создания Государственного совета РФ он рассматривался исключительно в качестве совещательного органа при главе государства, то в связи с внесением в Конституцию РФ п. «е.5» ст. 83 и принятием Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[6] (далее – Закон о Государственном Совете РФ) он, с одной стороны, остался органом, действующим в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ, с другой, как указано в Законе о Государственном Совете, приобрел статус конституционного государственного органа, в отличие от иных совещательных органов при Президенте РФ, данный статус не получивших.

Подобное концептуальное изменение конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ представляет значительный научный интерес. Среди актуальных исследовательских проблем можно отметить ретроспективный анализ исторического прошлого данного государственного органа, поиск его международных аналогов, обоснование современного правового положения Государственного Совета РФ в системе органов государства на основе осмысления его новых правовых характеристик, задач и функций.

При подготовке данного материала авторы ставили перед собой цель предметно рассмотреть обновленный статус Государственного Совета РФ, используя исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и юридико-технический методы, определить его место и роль в системе органов государственной власти, установить наличие или отсутствие дуализма в его правовом положении, рассмотреть новые задачи и функции Государственного Совета РФ, формы их реализации, применяя методы правового моделирования и правового прогнозирования. Результаты исследования позволили изложить следующие обобщенные умозаключения, направленные на развитие современной концепции правового статуса Государственного Совета РФ как конституционного государственного органа, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Исследование основывалось на действующих в настоящее время и утративших юридическую силу нормативных правовых актах, материалах судебной практики, а также работах ведущих отечественных представителей юридической науки, в том числе таких ученых, как С.А. Авакьян, Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова, А.А. Клишас, Е.И. Клочко, Н.М. Коркунов, И.И. Кузнецов, В.О. Лучин, А.Н. Медушевский, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Тулаев, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др., в работах которых прямо или косвенно рассматривались исследуемые проблемы.

В результате проведенного исследования обозначенных проблем предложено авторское видение современной концепции конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ, положения указанного органа в общей системе органов государства, исследован состав и структура Государственного Совета РФ, проведен критический анализ задач и функций данного государственного органа, обоснованы предложения по дальнейшему совершенствованию его конституционно-правового статуса и устранению в законодательстве отдельных неточностей юридико-технического характера.

2. Государственный Совет РФ в контексте исторического развития российской государственности

Понятие Государственного Совета РФ определяется п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ и ч. 1 ст. 3 Закона о Государственном Совете РФ, в соответствии с которыми Государственный Совет РФ является конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

[3] Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1028.

[4] Закон СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

[6] Собрание занонодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8039.

ISSN 2542-1514 (Print)

Как было отмечено ранее, для российской истории современный Государственный Совет РФ является шестым государственным органом с подобным названием. Но есть ли в этих государственных институтах какая-либо преемственность, возможно ли проведение исторических параллелей? Думается, что нет. Дореволюционный вариант Государственного совета тяготел к законодательной власти, будучи ориентированным на плавный переход к парламентской монархии. Права законодательного учреждения Государственному совету были предоставлены Манифестом 20 февраля 1906 г., которым он наделялся уже не законосовещательными, а законодательными полномочиями и рассматривался в качестве второй палаты российского парламента [2, с. 25]. При этом, как отмечает В.А. Демин, в России Государственный совет фактически играл роль арбитра между Думой и правительством, он в соответствии с требованиями императора и правительства ограничивался корректировкой думских реформ, практически отказавшись от права законодательной инициативы и не пытаясь провести контрреформы [3, с. 22].

Созданный в 1991 г. Государственный совет при Президенте РСФСР обладал статусом совещательного органа без четко закрепленных задач и функций. Образованный в том же году с надеждой на сохранение Советского государства Государственный Совет СССР наделялся государственно-властными полномочиями. Об этом свидетельствуют следующие положения Закона СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»: «решения Государственного Совета СССР носят обязательный характер» (ст. 3); «руководство общесоюзными органами, ведающими вопросами обороны, безопасности, правопорядком и международными делами, осуществляется Президентом СССР и Государственным Советом СССР» (ст. 5). Вместе с тем, как отмечается специалистами, потенциал Государственного Совета СССР не был реализован в полном объеме, а цели не были достигнуты [4, с. 18]. Государственный совет при Президенте РСФСР практически никак себя не проявил [5, с. 218, 228]. Государственный Совет СССР в нарушение Конституции СССР и действующего законодательства своими постановлениями от 6 сентября 1991 г. признал независимость трех республик СССР – Литовской, Латвийской и Эстонской, ускорив тем самым распад страны [6]. Соответственно, при анализе правового положения Государственного Совета РФ рассуждения об исторических заимствованиях, возможной реставрации одного из прежних форматов Государственного совета, заимствовании опыта их деятельности не находят подтверждения.

Основной причиной создания в 2000 г. Государственного совета РФ представители юридической науки называют необходимость обеспечения реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, необходимость обсуждения имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов [7]. Специалисты в области политических наук видят в этом тактическую уступку региональным элитам [4, с. 12] – высшим должностными лицам субъектов Российской Федерации, обусловленную изменением порядка формирования Совета Федерации, членами которого они переставали быть по должности, лишаясь, в том числе, неприкосновенности, и «в качестве своеобразной компенсации им было предоставлено место в новом, пусть и не обладающем властными полномочиями, органе» [8, с. 44].

За 20-летний период существования Государственного совета РФ, правовое положение которого было определено Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации», он стал самым заметным совещательным органом при Президенте РФ. На его заседаниях обсуждались наиболее важные для российского общества и государства вопросы. Принятые на его заседаниях решения становились основой для проведения масштабных реформ и преобразований. На заседаниях Государственного совета РФ рассматривались вопросы реализации национальных проектов, стратегии развития России, вопросы политической системы России, внешней политики, федеративных отношений и региональной политики, национальной, экономической, социальной, культурной и экологической политики, молодежной политики, туризма, физической культуры и спорта, государственной антинаркотической политики, информационных технологий и электронного правительства [9, с. 38–80].

Практические все основные направления внутренней и внешней политики страны были в повестке заседаний Государственного совета РФ, несмотря на относительно небольшое время с момента его создания. Значимость данного органа, придаваемая ему Президентом РФ, выходила далеко за рамки простого совещательного органа при главе государства. Перечень рассматриваемых вопросов, состав участников Государственного совета РФ, особое отношение его председателя – Президента РФ – к ор-

ISSN 2542-1514 (Online)

ганизации работы, контролю за исполнением принятых решений придали ему именно тот фактический статус, который получил конституционное закрепление в рамках конституционной реформы 2020 г.

Несмотря на то, что Государственный Совет РФ после внесения в 2020 г. в Конституцию РФ изменений юридически является продолжением Государственного совета РФ, созданного Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602, в котором осталась одна действующая норма: «Образовать Государственный Совет Российской Федерации», – в определении его нового конституционно-правового статуса справедливой видится позиция, высказанная А.Н. Медушевским: что одним из направлений трансформации Конституции России 2020 г. стало включение в нее нового института – Государственного Совета РФ [10, с. 56]. Не эволюция или трансформация, а именно образование нового государственного института. Будучи созданным в 2000 г. как один из многих вспомогательных (совещательных) органов при главе государства, в результате конституционной реформы 2020 г. Государственный Совет РФ приобрел совершенно иной – конституционный – статус, которым иные советы при Президенте РФ (например, решающий не менее значимые вопросы Совет по развитию гражданского общества и правам человека) наделены не были, а с ним новые задачи и функции.

Рассматривать Государственный Совет РФ в качестве вспомогательного органа при главе государства не позволяет и новое, закрепленное в Законе о Государственном Совете РФ определение его правового положения: «конституционный государственный орган, формируемый Президентом РФ…» – взамен прежнего: «является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства…» – из Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. Это самостоятельный конституционный орган, реализующий свои собственные специфические функции и задачи [11, с. 10]. Эти свойства определяют его уникальный характер в системе отечественного политического представительства [12].

Таким образом, созданный в результате внесения в 2020 г. в Конституцию РФ поправок Государственный Совет РФ, несмотря на его юридическое преемство с предыдущим органом с подобным названием, является принципиально новым, уникальным для российской истории государственным институтом. В п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ, Законе о Государственном Совете РФ закреплены конституционные цели данного органа и тот факт, что он формируется Президентом РФ. Отсутствие в вышеуказанных нормах положений «в качестве совещательного органа» или «в целях реализации его полномочий» очевидно говорит о том, что Государственный Совет РФ с момента вступления в силу новой редакции Конституции РФ в 2020 г. является абсолютно самостоятельным конституционным государственным органом с собственными конституционными целями и уникальным конституционно-правовым статусом.

3. Государственный Совет РФ в сравнительно-правовом измерении

Анализ материалов по вопросам государственного устройства зарубежных стран показывает, что современный формат Государственного Совета РФ является уникальным.

Как отмечают ведущие специалисты, политические институты, именуемые «государственными советами», в настоящее время существуют в 39 государствах. При этом в зависимости от реализуемых функций государственный совет может выступать в качестве высшего законодательного органа (Куба), высшего административного судебного органа (Египет, Колумбия, Руанда), высшего исполнительного органа государственной власти (Китай, Норвегия). Кроме того, в некоторых странах государственными советами называют группы должностных лиц, в определенных случаях осуществляющих полномочия главы государства (Великобритания), либо органы, реализующие одновременно функции административного суда и совещательного органа (Алжир, Бельгия, Италия, Люксембург). В некоторых странах (например, в Ирландии, Гане, Восточном Тиморе) он выполняет функции совещательного органа при главе государства, что позволяет предполагать полномочия, отчасти сходные в отдельных направлениях с Государственныйм Советом РФ. При этом, как отмечается, двуединая функция по обеспечению проведения единой государственной политики на всей территории страны и одновременно с этим выражение интересов регионов на федеральном уровне позволяют воспринимать Государственный Совет как особый специфический орган, не имеющий аналогов в мире [13, с. 8].

Указывая на то, что государственные советы учреждены конституциями многих зарубежных государств и чаще всего действуют как экспертно-консультативные органы, Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас приводят в качестве примера Государственный совет Португалии – орган, с которым совещается Президент Республики при осуществлении большей части своих исключительных полномочий, Государственный совет Нидерландов – консультативный орган при Правительстве, состоящий из членов королевского дома и назначенных Короной, Государ-

ISSN 2542-1514 (Print)

ственный совет Дании – церемониальный совещательный орган при датском монархе, который санкционирует и одобряет деятельность монарха в качестве главы государства, Государственный совет Ирландии – орган, учрежденный Конституцией Ирландии для консультирования Президента при осуществлении многих дискреционных полномочий, Государственный совет Монако, выполняющий консультативную функцию [14, с. 202–204].

Государственный совет Франции является высшей инстанцией в таком специфическом образовании, как система административной юстиции. Будучи подверженным ряду реформ, в настоящее время он является субъектом конституционного контроля и активно осуществляет проверку конституционности правовых актов, в том числе и органов исполнительной власти, для контроля за законностью которых он был изначально образован [15, с. 1084–1086]. Вместе с тем, как было отмечено, такую уникальную функцию, как представительство интересов субъектов федерации при главе государства, обеспечение участия регионов в решении общегосударственных вопросов, данные органы не выполняют, в связи с чем специфика Государственного Совета РФ выражается не только в его участии в реализации полномочий главы государства, но и в развитии модели федеративных отношений за счет обеспечения представительства субъектов Российской Федерации в реализации президентских полномочий.

В сравнительно-правовом аспекте отдельные аналогии можно провести с созданной в 1908 г. Национальной ассоциацией губернаторов США (https://www.nga.org; далее – *NGA*), членами которой являются губернаторы всех 50 штатов и пяти территорий. *NGA* рассматривает вопросы национальной политики и является связующим звеном в государственной политике между федеральным правительством и правительствами штатов.

Управление *NGA* осуществляют председатель, заместитель председателя и исполнительный комитет из девяти человек, которые избираются ежегодно и контролируют деятельность ассоциации от имени всех членов. В *NGA* постоянно действует исполнительный комитет, который обладает полномочиями по вопросам, связанным с федерализмом, национальной безопасностью, федеральным бюджетом и федеральной налоговой политикой. Также действуют три комиссии: комиссия по общественному развитию решает вопросы трудовых ресурсов, образования, уголовного правосудия, сельского хозяйства и развития коммуникаций; комиссия по экономическому развитию занимается вопросами инфраструктуры, государственную стабилизацию, энергетики, окружающей среды, землепользования и налоги; комиссия по реагированию на пандемии и стихийные бедствия осуществляет координацию деятельности Федерального управления по чрезвычайным ситуациям, Национальной гвардии, кибербезопасности, здравоохранения, а также проблемами COVID-19, связанными с тестированием, вакцинированием, поставками средств индивидуальной защиты и оборудования. *NGA* также создает специальные целевые группы из губернаторов, чтобы сосредоточить внимание на наиболее значимых вопросах.

11 января 2010 г. на базе *NGA* был создан Совет губернаторов (https://www.nga.org/cog; далее – *COG*), состоящий из 10 губернаторов, назначаемых Президентом США, – по пять от каждой партии. Кроме того, в *COG* входят представители федеральных органов государственной власти, включая министра обороны, министра внутренней безопасности, советника президента по внутренней безопасности и борьбе с терроризмом, командующего Северным командованием США и начальника Бюро национальной гвардии США.

Среди основных задач *COG* – вопросы, связанные с ликвидацией катастроф и их последствий, кибербезопасности, организации деятельности национальной гвардии, включая ее двойное управление (в каждом из штатов национальная гвардия штата и федеральные силы национальной гвардии имеют одного командующего, назначаемого Президентом США по согласованию с губернатором штата), обсуждение федерального бюджета.

Как было отмечено в публикации «Российской газеты», *COG* создан как аналог Госсовета РФ в целях дальнейшего укрепления партнерства между федеральным правительством и правительствами штатов ради «защиты нашего народа от любого типа угроз»[7]. Вместе с тем, исходя из состава участников и осуществляемых задач, как раз *NAG* более походит на роль аналога Государственного Совета РФ, тогда как *COG* – на его президиум. При этом, в отличие от Государственного Совета РФ, *NAG* государственным

[7] Кирьянов О. Обама пошел по русскому пути // Российская газета. 2010. 13 янв. URL: https://rg.ru/2010/01/13/sovet.html (дата обращения: 25.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Online)

органом не является, выступая исключительно в качестве совещательной организации глав субъектов федерации и федеральных территорий.

Как показывает сравнительно-правовой анализ конституционного законодательства зарубежных стран, проводить прямые параллели, заимствовать опыт организации и деятельности органов с наименованием «государственный совет» с учетом отсутствия единых подходов к его правовому положению в системе органов государства, составу, возложенным задачам вряд ли возможно, равно как и заимствование опыта из российской истории, не имеющей аналогов современному правовому положению данного органа. Государственный Совет РФ является исключительно результатом отечественного государственного строительства, основанным на положениях Конституции РФ и опирающимся на сложившуюся конституционную практику.

4. Государственный Совет РФ – конституционный государственный орган на современном этапе развития государства

Законодательное определение Государственного Совета РФ содержит следующие его основные характеристики: 1) это конституционный государственный орган; 2) он формируется Президентом РФ; 3) он образован в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Рассмотрим их более детально.

«Конституционный государственный орган» – данное понятие в федеральном законе закреплено впервые. Ранее только в актах Конституционного Суда РФ можно было встретить словосочетания «федеральные конституционные органы государственной власти» (которые перечислены в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ)[8] и «конституционный (уставный) орган государственной власти субъекта РФ» (применительно к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации)[9].

Термины «государственный орган» [16; 17], «орган государственной власти» [18; 19] в науке конституционного права являются достаточно исследованными как по отдельности, так и в сравнении [20; 21]. Но понятие «конституционный государственный орган» в отечественном конституционном законодательстве было использовано впервые. Это новая для науки конституционного права гносеологическая проблема, решением которой будет его интеграция в устоявшийся понятийный аппарат.

Даже Администрация Президента РФ, создание которой предусмотрено Конституцией РФ с момента ее принятия, действует на основании указа главы государства[10]. При этом ни в нем, ни в Положении об Администрации Президента РФ[11] она не именуется конституционным государственным органом. И цели создания Администрации Президента РФ – обеспечение деятельности Президента РФ и осуществление контроля за исполнением его решений – в сравнении с конституционными целями создания Государственного Совета РФ не кажутся столь масштабными. Хотя, как отмечает А.В. Зуйков, суть подобных структур одна – это своеобразное ведомство, которое отвечает за координацию деятельности всего государственного аппарата в соответствии с решениями главы государства, в российском варианте эти полномочия достались Государственному Совету [22, с. 33].

Центральный банк Российской Федерации в тексте Конституции РФ упоминается пять раз, а с учетом поправок 2020 г. – шесть. Однако в ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке Рос-

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

[9] Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О «По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.

[10] Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

[11] Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

ISSN 2542-1514 (Print)

сии)»[12] он ни конституционным государственным органом, ни органом государственной власти не именуется, она содержит лишь косвенное указание на подобный его статус: «Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти…» Из фразы «других федеральных органов государственной власти» можно логическим умозаключением вывести, что Банк России также является органом государственной власти, но это не прямое закрепление статуса, а косвенное указание на него.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ Банк России отнесен к органам государственной власти, «поскольку возложенные на него полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти и предполагают применение мер государственного принуждения»[13]. Однако в закон, определяющий его правовой статус, подобная норма так и не была внесена.

Закрепление в Законе о Государственном Совете РФ положения о конституционном государственном органе возвращает исследователей к известной дискуссии об органах государственной власти и государственных органах, точка в которой до сих пор не поставлена, да такое и вряд ли возможно.

Принятое в науке конституционного права правило разграничения государственных органов от органов государственной власти, основанное на наличии у последних государственно-властных полномочий, в том числе принятия общеобязательных решений, затруднено в практическом применении. Именно поэтому между этими понятиями многие ученые ставят знак равенства. Так, несмотря на то, что в ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[14] Центральная избирательная комиссия РФ названа федеральным государственным органом, по авторитетному мнению В.Е. Чурова и Б.С. Эбзеева, «ЦИК России не просто государственный орган, но прежде всего орган государственной власти, причем высший, поскольку, с одной стороны, он входит в систему органов государственной власти Российской Федерации, а с другой – занимает доминирующее положение в иерархии избирательных комиссий, образующих автономную систему органов» [23, с. 9].

Сложно представить, что такой государственный орган, как Государственный Совет РФ, председателем которого является Президент РФ – «первый» орган государственной власти в Российской Федерации, – в состав которого входят высшие должностные лица субъектов Российской Федерации – «первые» органы государственной власти в соответствующих регионах, – председатели Правительства РФ, палат Федерального Собрания, решения которого подписываются Президентом РФ, не обладает государственно-властными полномочиями. Например, предоставленные Государственному Совету РФ права приглашать на свои заседания членов Правительства РФ, руководителей других органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, запрашивать и получать от тех же субъектов материалы и информацию (ч. 2 ст. 15 Закона о Государственном Совете РФ) очевидно носят властный характер и обладают признаками государственно-властных полномочий.

Важным отличительным признаком Государственного Совета РФ от иных вспомогательных, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ является то, что его статус закреплен федеральным законом.

Ранее единственным таким органом был Совет Безопасности РФ, который Е.С. Тихонова называет «приоритетным» именно потому, что на тот момент он являлся единственным советом, создание которого было прямо предусмотрено Конституцией РФ, а статус устанавливался федеральным законом. Как она отмечает, решения Совета Безопасности РФ становятся обязательными для исполнения после утверждения Президентом РФ, что делает эти решения функционально решениями Президента РФ [24, с. 37–38]. В этой связи следует отметить, что решения Государственного Совета РФ также подписываются его председателем – Президентом РФ. При этом, несмотря на то, что в науке высказываются предложения придания Совету Безопасности РФ статуса кон-

[12] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

[13] Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.

[14] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

ISSN 2542-1514 (Online)

ституционного государственного органа [25, с. 66–67], в законе он таковым не именуется.

Для обеспечения деятельности Совета Безопасности РФ создается отдельный Аппарат – самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, а деятельность Государственного Совета РФ обеспечивает отдельное подразделение Администрации – Управление Президента РФ по обеспечению деятельности Государственного Совета РФ. Предполагается, что деятельность данных органов и их реальные полномочия выходят далеко за рамки простых консультативных, совещательных или иных вспомогательных органов при главе государства. Ведь сама идея образования подобных органов состоит в том, что их деятельность обеспечивает работу органов, при которых они образованы. Но если для вспомогательного органа создается в качестве отдельного самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ управление, обеспечивающее его деятельность, его вспомогательный характер ставится под сомнение.

Рассматривая проект поправок к Конституции РФ, Конституционный Суд РФ предвидел возникновение подобных вопросов и заранее обозначил позицию о том, что закрепление полномочий Президента РФ по формированию Государственного Совета РФ, Совета Безопасности РФ и Администрации Президента РФ не ведет к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, и корреспондирует обязанности Президента РФ обеспечивать согласованные действия органов публичной власти[15].

В этом плане опасения о пересечении сферы ответственности Государственного Совета РФ с компетенцией палат Федерального Собрания, Правительства РФ или судов видятся безосновательными, поскольку его деятельность основывается на полномочиях Президента РФ по обеспечению согласованных действий органов публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики. Как следует из указанной правовой позиции, деятельность Государственного Совета РФ не выходит за рамки президентских полномочий.

Возможно, именно потому, что президентские полномочия конституционно не относятся ни к одной из ветвей власти, ст. 3 Закона о Государственном Совете РФ с многозначительным названием «Государственный Совет в единой системе публичной власти» как раз четкого ответа на его место в этой системе не дает. Зато дает положительный ответ на вопрос о наличии у Государственного Совета РФ компетенции: «Государственный Совет в пределах своей компетенции…» (ч. 2 ст. 3).

Определяя компетенцию как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел, Ю.А. Тихомиров в ее составе выделяет следующие обязательные элементы: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий [26, с. 55–56]. По мнению Б.М. Лазарева, не все права и обязанности органа входят в его компетенцию, а лишь те из них, которые необходимы органу для достижения поставленной государством цели, направлены на осуществление государственной власти [27, с. 46–47]. Как отмечает В.В. Эмих, категория «компетенция государственного органа» сопряжена в первую очередь с категорией «государственная власть» [28, с. 383–384]. Таким образом, факт обладания компетенцией предполагает у Государственного Совета наличие властных полномочий.

Собственно, находиться в единой системе публичной власти, никакой властью не обладая, нелогично и невозможно. Несмотря на то, что ст. 2 Закона о Государственном Совете РФ предусматривает включение в единую систему публичной власти наряду с органами государственной власти «иных государственных органов», понятие «система публичной власти» предполагает наличие данного вида власти у отдельных ее элементов. Обладание принудительной властью отличает государство от всех иных форм общения, этим оно отличается от всякого другого общественного союза [29, с. 6–7]. И именно поэтому наличие власти отличает любые государственные органы от любых иных социальных органов – общественных, политических, корпоративных.

[15] Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

ISSN 2542-1514 (Print)

Всё вышесказанное последовательно приводит нас к мысли о том, что независимо от того, что в федеральном законе Государственный Совет РФ именуется государственным органом, он при этом обладает признаками органа государственной власти в современной интерпретации теории разделения властей, поддерживаемой многими представителями науки конституционного права, – президентской власти. Это позволяет его рассматривать в качестве государственного органа, созданного в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, и обладающего признаками органа государственной власти – не по наименованию, а по смыслу, придаваемому данному понятию в юридической доктрине и судебной практике, предполагающему наличие государственно-властных полномочий, в том числе по принятию общеобязательных решений.

5. Оптимизация состава и структуры Государственного Совета РФ

Состав Государственного Совета РФ включает его председателя – Президента РФ – и членов, часть которых входит в его состав по должности – председатели Правительства РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Остальные члены Государственного Совета РФ, как следует из закона, могут быть включены в его состав по решению Президента РФ из числа представителей политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе, представителей местного самоуправления, а также иных лиц. В числе «иных лиц» в действующий состав Государственного Совета РФ, в частности, включены полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, президент Российского союза промышленников и предпринимателей, председатель Федерации независимых профсоюзов России.

Такой состав Государственного Совета РФ обеспечивает реализацию принципов, закрепленных в ст. 5 Конституции РФ, – единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Это достигается за счет непосредственного взаимодействия объединенных в составе одного органа представителей ключевых федеральных органов государственной власти и высших должностных лиц – фактических руководителей субъектов Российской Федерации при обсуждении приоритетных для развития страны вопросов и принятии соответствующих решений.

При этом представительство органов местного самоуправления в актуальном составе Государственного Совета РФ весьма невелико – всего 2 человека из далеко не самых крупных и экономически развитых муниципальных образований, тогда как при обсуждении поправок к Конституции РФ «был поддержан аргумент, что отсутствие связи между разными уровнями публичной власти порождает проблемы разграничения сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью» [9, с. 9]. Непропорционально малое представительство органов местного самоуправления в составе Государственного Совета РФ не обеспечивает реализацию ст. 12, 130 Конституции РФ, гарантирующей их самостоятельность и независимость. Кроме того, очевидно, что фактическое представительство уровней публичной власти в составе Государственного Совета РФ не позволяет рассматривать данный орган как площадку для их равноправного диалога.

Полагаем, что в перспективе при совершенствовании правовых основ деятельности Государственного Совета РФ можно предусмотреть включение в его состав по должности глав муниципальных образований с численностью населения более 1 млн чел. Например, население Ненецкого автономного округа составляет чуть более 44 тыс. чел.[16] – 0,03 % населения России, а его губернатор является членом Государственного Совета РФ, тогда как население Новосибирска составляет более 1,6 млн чел.[17] – 1,1 % населения России, но его мэр в состав Государственного Совета РФ не входит. Представляется, что оценка мнения руководителей подобных муниципальных образований имеет важное значение при решении вопросов социально-экономического развития государства, а подобный учет нормы представительства – будет соответствовать демократическим основам конституционного строя (ст. 1, 3 Конституции РФ).

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета РФ формируется его Президиум, персональный состав которого определя-

[16] URL: https://arhangelskstat.gks.ru/population111 (дата обращения: 25.03.2021).

[17] URL: https://novosibstat.gks.ru/folder/31729 (дата обращения: 25.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Online)

ется Президентом РФ. Кроме того, на основании ст. 11 Закона о Государственном Совете РФ и в соответствии с Положением о рабочих органах Государственного Совета РФ и секретаре Государственного Совета РФ[18] в его составе решением Президента РФ могут формироваться комиссии по направлениям деятельности, рабочие группы и иные рабочие органы. Организационные вопросы деятельности Государственного Совета РФ обеспечивает его секретарь.

Подобная внутренняя организация данного государственного органа позволяет ему эффективно осуществлять деятельность по реализации конституционных задач. Для решения вопросов социально-экономического развития в составе Государственного Совета РФ образованы 18 комиссий[19]. Распоряжением Президента РФ от 21 декабря 2020 г. № 311-рп[20] утвержден состав комиссии Государственного Совета РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, Распоряжением от 21 декабря 2020 г. № 310-рп[21] – состав Президиума Государственного Совета РФ, Распоряжением от того же числа № 312-рп[22] – состав комиссии по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Актами Президента РФ от 21 декабря 2020 г. была полностью сформирована установленная законодательством структура Государственного Совета РФ. Открытым остается вопрос о форме принятия Президентом РФ соответствующих решений: председатели комиссий по направлениям социально-экономического развития назначены указом, Президиум и остальные комиссии сформированы распоряжениями, но поскольку Конституция РФ не делает различия между этими актами Президента РФ, это его полное право, и на статус данных органов способ их формирования де-юре влияния не оказывает.

Законом о Государственном Совете РФ предусмотрена возможность создания рабочих групп и иных рабочих органов. В Положении о рабочих органах Государственного Совета РФ определено, что рабочие группы создаются на период подготовки материалов к заседанию Государственного Совета или его Президиума, их руководители назначаются из числа членов Государственного Совета РФ – высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, персональные составы и порядок работы утверждаются руководителями рабочих групп. Способ создания и форма назначения руководителей рабочих групп нормативными правовыми актами не определены, поэтому можно предположить, что это будет оформляться решением Президента РФ – председателя Государственного Совета РФ – в форме указа или распоряжения.

Анализ законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о том, какие органы относятся к иным рабочим органам Государственного Совета РФ. В Положении о рабочих органах Государственного Совета РФ предусмотрена возможность создания экспертных и научных советов, привлечения специалистов для научно-методического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности этих рабочих органов. Также предусмотрена возможность создания автономной некоммерческой организации при Управлении делами Президента РФ для обеспечения деятельности рабочих органов Государственного Совета РФ. При этом вопрос о том, что из себя представляют эти самые «иные рабочие органы Государственного Совета», так и остается открытым.

Обозначенные проблемы потребуют в дальнейшем уточнения состава и оптимизации структуры Государственного Совета РФ, а также дополнительного нормативно-правового обеспечения.

6. Цели, задачи и функции Государственного Совета РФ

Конституционными целями деятельности Государственного Совета РФ являются обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Рассмотрим каждую из них.

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, предполагает реализацию закрепленного в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ полномочия Президента РФ.

[18] Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8793.
[19] Там же.
[20] URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46223 (дата обращения: 25.03.2021).
[21] URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46224 (дата обращения: 25.03.2021).
[22] URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46216 (дата обращения: 25.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Print)

До внесения в 2020 г. поправок указанная норма распространялась только на органы государственной власти, теперь ее действие распространено на все органы публичной власти, включая органы местного самоуправления. При этом неизменными остались положения ст. 85 Конституции РФ о возможности использования согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти. И даже предусмотрена возможность передачи соответствующего спора на рассмотрение суда при недостижении согласия. Без учета данной особенности п. 11 Положения о рабочих органах Государственного Совета РФ возлагает на его комиссию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти функцию подготовки для Государственного Совета РФ предложений по использованию Президентом РФ согласительных процедур для разрешения разногласий между органами, входящими в единую систему публичной власти.

Конституция РФ к числу участников данных процедур относит лишь органы государственной власти. Положением о рабочих органах Государственного Совета РФ предусмотрена возможность применения Президентом РФ согласительных процедур в отношении всех органов, входящих в систему публичной власти, т. е. перечень субъектов, определенный Конституцией РФ, дополнен органами местного самоуправления и иными государственными органами. Нет сомнений, что согласительные процедуры направлены на обеспечение реализации согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, но подобные недостатки юридико-технического характера требуют устранения.

Научный интерес представляют положения ч. 1 ст. 2 Закона о Государственном Совете РФ, которая определяет формы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти на основе «принципов согласованного функционирования».

В ч. 2 ст. 2 закреплено понятие «координации деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти», под которым понимается система действий и решений, направленных на обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия. Таким образом, нормативное закрепление получают два новых, ранее неисследованных в науке конституционного права явления: принципы согласованного функционирования органов, входящих в единую систему публичной власти, и координация деятельности данных органов. Эти понятия, несомненно, должны быть исследованы.

При изучении цели деятельности Государственного Совета РФ: «определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства» – вызывает сомнение корректность ее формулировки. С одной стороны, можно подумать, что направление социально-экономического развития не относится к одному из основных направлений внутренней политики, поэтому дополняет их перечень. С другой, если оно перечислено наряду с основными направлениями внутренней политики для того, чтобы подчеркнуть его значимость, то почему выбрано социально-экономическое развитие государства, а не обеспечение прав и свобод человека и гражданина, например?

Представляется, что основные направления внутренней и внешней политики России охватывают в том числе и приоритетные направления социально-экономического развития государства, и не было необходимости перечислять данные направления через запятую. Вместе с тем, с учетом преобладания в структуре Государственного Совета РФ комиссий по направлениям социально-экономического развития, возможно, данное направление в числе прочих для его деятельности имеет действительно приоритетное значение. И тогда неминуемо возникает предположение о том, что первоочередной целью деятельности Государственного Совета РФ является обеспечение приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, подчинено этой основной цели и обеспечивает ее достижение.

Обеспечение согласованного функционирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления не может быть самоцелью, тогда как согласно ст. 18 Конституции РФ деятельность данных органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Задачи и функции, перечисленные в Законе о Государственном Совете РФ, подчинены именно этой главной конституционной цели. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти – это непосредствен-

ISSN 2542-1514 (Online)

ная и очень важная функция, которая возложена на Президента РФ [30, с. 87]. И если сами задачи сформулированы с привязкой к полномочиям Президента РФ: «подготовка предложений Президенту РФ»; «содействие Президенту РФ»; «рассмотрение по предложению Президента РФ», – то в функциях отчетливо проявляется властный характер деятельности: «рассматривает вопросы»; «анализирует практики»; «участвует в определении»; «обеспечивает мониторинг»; «участвует в разработке».

В нормах Закона о Государственном Совете РФ, регулирующих вопросы принятия им решений, также проявляется государственно-властный характер его деятельности. С одной стороны, решения Государственного Совета РФ подписываются его председателем – Президентом РФ, при этом факт подписи именно главой государства, несомненно, придает им общеобязательный характер для всех органов, входящих в единую систему публичной власти.

С другой, как указано в ч. 2 ст. 14 Закона о Государственном Совете РФ, в случае принятия решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в их проекты, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу. Поскольку в соответствии со ст. 104 Конституции РФ Государственный Совет РФ правом законодательной инициативы не наделен, указанные проекты скорее всего будут вноситься Президентом РФ.

Указанные в ч. 3, 4 ст. 14 Закона о Государственном Совете РФ решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации либо муниципального образования или внесения в них изменений, также за подписью Президента РФ будут направлены, соответственно, в Правительство РФ, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование. И нет никаких сомнений, что данные решения будут восприняты не как рекомендации, а как прямые указания главы государства, за неисполнение которых может наступить юридическая ответственность.

Предусмотренные гл. 4 Закона о Государственном Совете РФ, которая состоит из одной ст. 17, принципы принятия им решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, требуют отдельного предметного рассмотрения. Но даже при ближайшем приближении нельзя не заметить явные противоречия в определении предмета правового регулирования.

Название гл. 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций» по предмету шире названия ст. 17 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти». Содержание в п. 1 ст. 17, наоборот, существенным образом расширяет сферу правового регулирования, устанавливая принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Не основные принципы принятия Государственным Советов РФ решений, а общие принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Нет никаких сомнений в том, что такие очевидные противоречия в логике правого регулирования, недостатки юридико-технического характера должны быть устранены в процессе дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности Государственного Совета РФ.

7. Заключение

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ изменения дали старт масштабной конституционной реформе, в ходе которой происходят кардинальные изменения механизма осуществления государственной власти и местного самоуправления, а в совокупности – публичной власти. В числе одного из важнейших изменений, которое в настоящее время не получило заслуженной научной оценки, следует отметить создание принципиально нового конституционного государственного органа – Государственного Совета РФ. Проведенное в рамках данной статьи исследование позволило авторам в критическом аспекте рассмотреть отдельные вопросы его конституционно-правового статуса в контексте проводимой конституционной реформы, в результате изучения которых сформулированы следующие основные выводы:

1. Закрепление в результате конституционных поправок 2020 г. в Конституции РФ и в Законе о Государственном Совете РФ нового конституционно-правового положения указанного органа можно рассматривать как процесс образования совершенно нового государственного органа, предназначенного для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

2. Несмотря на то, что Государственный Совет РФ в российской истории является шестым государственным органом с подобным названием, его конституционно-правовой статус уникален. Исторически это совершенно разные органы по целям образования, правовому положению в системе органов государства, составу, задачам, результатам деятельности, с единственным совпадающим признаком – наименованием. Даже несмотря на то, что де-юре

ISSN 2542-1514 (Print)

современный Государственный Совет РФ является продолжением созданного в 2000 г. указом Президента РФ Государственного совета, его конституционно-правовой статус, функции, состав, структура и иные конституционно значимые характеристики указывают на то, что в 2020 г. был образован принципиально новый государственный орган.

3. Сравнительно-правовой анализ конституционного законодательства о государственных советах в зарубежных странах показал, что, несмотря на одинаковое наименование, статус и функции этих государственных институтов в разных странах сильно различаются (совещательный орган при главе государства, исполнительный орган государственной власти, законодательный орган, орган конституционного контроля). При этом в государствах, в которых государственный совет является совещательным органом при главе государства, он не выполняет уникальную функцию представительства интересов субъектов федерации, поскольку они по своему устройству являются унитарными. На сегодняшний день среди известных зарубежных институтов наиболее близкой к Государственному Совету РФ по составу, целям и задачам деятельности является Национальная ассоциация губернаторов США, но поскольку она не является государственным органом, их сравнительное исследование будет недостоверным.

В сравнительно-правовом аспекте Государственный Совет РФ является уникальным конституционным государственным органом, образованным на основе современных отечественных принципов государственного строительства с учетом сложившейся конституционной практики.

4. Наличие у Государственного Совета РФ компетенции, функций, носящих государственно-властный характер, решений, подписываемых Президентом РФ и в связи с этим имеющих общеобязательный характер, его можно рассматривать в качестве новой конституционно-правовой конструкции – конституционного государственного органа, созданного в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства и обладающего признаками органа государственной власти.

5. Обновленные состав и структура Государственного Совета РФ в целом позволяют обеспечивать реализацию возложенных на него задач. Вместе с тем явно недостаточное представительство в его составе органов местного самоуправления не позволяет в полной мере учесть интересы разных уровней публичной власти. Такое положение не соответствует ст. 12, 130 Конституции РФ, гарантирующих местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого института публичной власти. Кроме того, анализ законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о том, какие органы являются иными рабочими органами Государственного Совета РФ, предусмотренными федеральным законом. Представляется, что в процессе деятельности Государственного Совета РФ обозначенные вопросы найдут свое разрешение.

6. В результате конституционной реформы 2020 г., изменились задачи Государственного Совета РФ, законодательно были закреплены его функции, в которых нашел отражение властный характер его деятельности. В положениях Закона о Государственном Совете РФ, регулирующих порядок принятия им решений и механизм их исполнения, при детальном рассмотрении обнаруживаются нарушения логики правового регулирования и недостатки юридико-технического характера, которые без внесения изменений в законодательство не могут быть разрешены. В первую очередь необходимо разграничить принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, и принципы принятия Государственным Советом РФ решений, между которыми в настоящее время поставлен знак равенства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безруков А. В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 3–9.

2. Иванова О. В. Государственный Совет как законодательный орган / О. В. Иванова // История государства и права. – 2008. – № 5. – С. 25–26.

3. Дёмин В. А. Соотношение Государственного Совета и Государственной Думы в законодательном процессе начала XX века / В. А. Дёмин // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 22–24.

4. Кузнецов И. И. Государственный совет в системе власти Российской Федерации 2000–2004 годов / И. И. Кузнецов // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2004. – № 7. – С. 10–19.

5. Авакьян С.А. Конституционный лексикон : гос.-правовой терминол. слов. / С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 640 с.

6. Дрожжин В. А. Что есть истина? (О последнем этапе Советского государства) / В. А. Дрожжин // История государства и права. – 2007. – № 16. – С. 22–25.

7. Лучин В. О. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления / В. О. Лучин, И. С. Данилов // Право и политика. – 2001. – № 4. – С. 19–28.

8. Головай Н. В. Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации / Н. В. Головай // Конституционализм и государствоведение. – 2019. – № 3. – С. 43–48.

9. Государственный Совет России: история и современность : к 20-летию создания Гос. совета Рос. Федерации : библиогр. указ. / под ред. Е. В. Сосновой. – М. : Б-ка Администрации Президента Рос. Федерации, 2020. – 96 с.

10. Медушевский А. Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления / А. Н. Медушевский // Общественные науки и современность. – 2020. – № 1. – С. 39–60.

11. Анохин Ю. В. Государственный Совет Российской Федерации и его место в системе органов публичной власти сквозь призму конституционных поправок / Ю. В. Анохин, А. Е. Баньковский // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 2. – С. 7–10.

12. Чистобородов И. Г. Государственный совет Российской Федерации в системе политического представительства: традиции и новации / И. Г. Чистобородов // Избирательное законодательство и практика. – 2021. – № 1. – С. 22–26.

13. Виноградова Е. В. Эволюция правового статуса Государственного Совета Российской Федерации / Е. В. Виноградова, П. А. Виноградова, Е. И. Клочко, А. Н. Тулаев // Государство и право. – 2020. – № 11. – С. 7–14.

14. 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.

15. Кокотова М. А. Государственный Совет Франции как орган конституционного контроля / М. А. Кокотова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1084–1089.

16. Саабдулаев С. М. Теоретико-правовые аспекты соотношения понятий «орган государства» и «орган государственной власти» / С. М. Саабдулаев // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 2. – С. 152–154.

17. Миронов А. Л. Понятие государственного органа и его место в государственном регулировании / А. Л. Миронов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 4. – С. 40–43.

18. Кулебакин А. Т. Понятие и принципы органов государственной власти Российской Федерации / А. Т. Кулебакин // Современное право. – 2021. – № 2. – С. 28–29.

19. Гаврилов Р. В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти / Р. В. Гаврилов // Современное общество и право. – 2014. – № 4. – С. 65–69.

20. Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» / К. В. Черкасов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 84–85.

21. Урюпина Н. А. Соотношение терминов «федеральный государственный орган» и «орган государственной власти» / Н. А. Урюпина // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2019. – № 2. – С. 140–147.

22. Зуйков А. В. О прошлом для будущего: становление Администрации Президента России / А. В. Зуйков // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 6. – С. 33–53.

23. Чуров В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В. Е. Чуров, Б. С. Эбзеев // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 5–20.

24. Тихонова Е. С. Вопросы нормативно-правового статуса совещательных органов при Президенте Российской Федерации / Е. С. Тихонова // Гуманитарные и политико-правовые исследования. – 2020. – № 1. – С. 35–43.

25. Зуйков А. В. О конституционном статусе Совета Безопасности Российской Федерации / А. В. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 59–67.

26. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 355 с.

27. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.

28. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В. В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – № 10. – С. 378–393.

29. Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая. Государство и его элементы / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1906. – 164 с.

30. Быкова Е. А. Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации / Е. А. Быкова // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 87–89.

REFERENCES

1. Bezrukov A.V. The constitutional reform: the main areas and ways of the improvement of the public government structure in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 6, pp. 3–9. (In Russ.).

2. Ivanova O.V. State Council as a legislative body. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2008, no. 5, pp. 25–26. (In Russ.).

3. Demin V.A. The comparation of the State Council and the State Duma in the legislative process of the early twentieth century. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2007, no. 3, pp. 22–24. (In Russ.).

4. Kuznetsov I.I. State Council in the system of power of the Russian Federation in 2000-2004. *Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby = Bulletin of the Volga State Academy of Public Administration,* 2004, no. 7, pp. 10–19. (In Russ.).

5. Avak'yan S.A. *Constitutional lexicon,* State-legal terminological dictionary. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 640 p. (In Russ.).

6. Drozhzhin V.A. What is Truth? (About the last stage of the Soviet state). *Istoriya gosudarstva i prava = History of state and law,* 2007, no. 16, pp. 22–25. (In Russ.).

7. Luchin V.O., Danilov I.S. State Council of the Russian Federation: Problems of Formation. *Pravo i politika = Law and Politics,* 2001, no. 4, pp. 19–28. (In Russ.).

8. Golovay N.V. Constitutional-legal status of the Russian Federation State Council. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and state studies*, 2019, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).

9. Sosnova E.V. (ed.). *State Council of Russia: history and modernity*, to the 20th anniversary of the creation of the State Council of the Russian Federation, Bibliographic index. Moscow, Library of the Administration of the President of the Russian Federation Publ., 2020. 96 p. (In Russ.).

10. Medushevsky A.N. Constitutional reform in Russia: substance, directions and implementation. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' = Social sciences and modernity*, 2020, no. 1, pp. 39–60. (In Russ.).

11. Anokhin Yu.V., Bankovsky A.E. The State Council of the Russian Federation in the system of public authorities as a reflection of constitutional amendments. *Altaiskii yuridicheskii vestnik = Altai legal bulletin*, 2021, no. 2, pp. 7–10. (In Russ.).

12. Chistoborodov I.G. State Council of the Russian Federation in the system of political representation: traditions and innovations. *Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral law and practice*, 2021, no. 1, pp. 22–26. (In Russ.).

13. Vinogradova E.V., Vinogradova P.A., Klochko E.I., Tulaev A.N. Evolution of the legal status of the State Council of the Russian Federation. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2020, no. 11, pp. 7–14. (In Russ.).

14. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. *Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities"*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).

15. Kokotova M.A. The State Council of France as a body of constitutional control. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2014, no. 6, pp. 1084–1089. (In Russ.).

16. Saabdulaev S.M. Theoretical and legal aspects of the relationship between “public authority” and “state authority”. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian law journal*, 2020, no. 2, pp. 152–154. (In Russ.).

17. Mironov A.L. The concept of state authority and its role in state regulation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow university of the MIA of Russia*, 2012, no. 4, pp. 40–43. (In Russ.).

18. Kulebakin A.T. The concept and principles of public authorities Russian Federation. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2021, no. 2, pp. 28–29. (In Russ.).

19. Gavrilov R.V. The concept and the constitutional-legal entity the system of bodies of state power. *Sovremennoe obshchestvo i parvo = Modern society and law*, 2014, no. 4, pp. 65–69. (In Russ.).

20. Cherkasov K.V. On the question of the relationship between the concepts of “body of the state authority” and “government body”. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian legislation*, 2008, no. 2, pp. 84–85. (In Russ.).

21. Uryupina N.A. Relationship terms “federal state body” and “state authority”. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta*. *Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Bulletin of the Tula State University*. *Economic and legal sciences*, 2019, no. 2, pp. 140–147. (In Russ.).

22. Zuykov A.V. About the past for the future: creation of the Administration of the President of Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review,* 2011, no. 6, pp. 33–53. (In Russ.).

23. Churov V.E., Ebzeev B.S. Democracy and Electoral Management: A Domestic Model. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 11, pp. 5–20. (In Russ.).

24. Tikhonova E.S. Issues of the regulatory and legal status of advisory bodies under the President of the Russian Federation. *Gumanitarnye i politiko-pravovye issledovaniya = Humanitarian and political and legal studies,* 2020, no. 1, pp. 35–43. (In Russ.).

25. Zuykov A.V. On the constitutional status of the Security Council of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 4, pp. 59–67. (In Russ.).

26. Tikhomirov Yu.A. *The theory of competence*. Moscow, 2001. 355 p. (In Russ.).

27. Lazarev B.M. *Competence of governing authorities.* Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1972. 280 p. (In Russ.).

28. Emikh V.V. The concept of the competence of a state body in modern Russian law. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk = Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2010, no. 10, pp. 378–393. (In Russ.).

29. Korkunov N.M. *Comparative essay of the state law of foreign powers. Part one. The state and its elements*. St. Petersburg, M. Merkushev Publ., 1906. 164 p. (In Russ.).

30. Bykova E.A. Conciliation procedures as a feature of the powers of the President of the Russian Federation. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2011, no. 3, pp. 87–89. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, [1]профессор кафедры конституционного права, [2]профессор кафедры конституционного и международного права
[1] *Уральский государственный юридический университет*
[2] *Уральский государственный экономический университет*
[1] 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
[2] 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor; [1]Professor, Department of Constitutional Law; [2]Professor, Department of Constitutional and International Law
[1] *Ural State Law University*
[2] *Ural State University of Economics*
[1] 21, Komsomol’skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
[2] 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia
E-mail: jktu1976@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

ISSN 2542-1514 (Print)

Безруков Андрей Викторович – доктор юридических наук, доцент, [1]главный научный сотрудник научно-исследовательского центра, [2]профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права
[1] *Академия управления МВД России*
[2] *Сибирский федеральный университет*
[1] 125993, Россия, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8
[2] 660041, Россия, г. Красноярск, пр. Свободный, 79
E-mail: abezrukov@bk.ru
SPIN-код РИНЦ: 2141-7073; AuthorID: 271465

Мещеряков Александр Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел
Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России
625049, Россия, г. Тюмень, ул. Амурская, 75
E-mail: 12.00.02@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020
SPIN-код РИНЦ: 9571-7365; AuthorID: 105809

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации в зеркале современных конституционных преобразований / О.А. Кожевников, А.В. Безруков, А.Н. Мещеряков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 57–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).57-74.

Andrey V. Bezrukov – Doctor of Law, Associate Professor; [1]Chief researcher, Research Center; [2]Professor, Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law
[1] *Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*
[2] *Siberian Federal University*
[1] 8, Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh ul., Moscow, 125993, Russia
[2] 79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: abezrukov@bk.ru
RSCI SPIN-code: 2141-7073; AuthorID: 271465

Aleksandr N. Meshcheryakov – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Philosophy, Foreign Languages and Humanitarian Training of Law Enforcement Officers
Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
75, Amurskaya ul., Tyumen, 625049, Russia
E-mail: 12.00.02@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020
RSCI SPIN-code: 9571-7365; AuthorID: 105809

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Bezrukov A.V., Meshcheryakov A.N. Constitutional status of the Russian State Council in the mirror of actual constitutional reforms. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 57–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).57-74. (In Russ.).

УДК 342
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).75-86

CC BY 4.0

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

М.Ю. Дитятковский[1,2]
[1] *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия*
[2] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
21 февраля 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Президент РФ, местное самоуправление, эволюция взаимоотношений, история местного самоуправления, поправки к Конституции РФ, публичная власть

На основе применения исторического метода и метода сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов Российской Федерации разных лет сделана попытка исследования эволюции взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления в современной России за последние 30 лет. Определены пять этапов развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления, их характерные черты, а также перспективы после принятия поправок к Конституции РФ 2020 г. Сделаны выводы о том, что взаимодействие Президента РФ и местного самоуправления развивалось зигзагообразно. Расширение полномочий Президента РФ в связи с поправками к Конституции РФ 2020 г. фактически означает отход от организационной самостоятельности местного самоуправления и встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

RUSSIAN PRESIDENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE EVOLUTION OF RELATIONSHIPS

Mikhail Yu. Dityatkovsky[1,2]
[1] *All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia*
[2] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

Article info
Received –
2021 February 21
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
President of the Russian Federation, local self-government, evolution of relations, history of local self-government, amendments to the Constitution of the Russian Federation, public power

The subject. An attempt is made to analyze the evolution of the relationship between the Russian Presidents and local self-government in modern Russia over the past 30 years.
The methodology of the research is based on the application of the historical method and the method of comparative legal analysis of normative legal acts of the Russian Federation of different years
The purpose of the article is to confirm or dispute hypothesis that the President's relations with local self-government developed non-linearly and contradictory on the different stages.
The main results, scope of application. The paper examines the dynamics of the relationship between the Russian Presidents and local self-government, determines the five stages of the development of such relations and their characteristic features, as well as the prospects for these relations after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.
Stage 1. The absence of specific regulatory legal provisions on the participation of the President in local self-government issues and the actual practice of their interaction (July 1991 – October 1993).
Stage 2. Arbitrary or authoritarian President's participation in local self-government issues (October 1993 – August 1995). This stage is connected with the period of the constitutional crisis of 1993 and is characterized, first of all, by two decrees of the Russian President directly changing the provisions of the Law of the Russian Federation on Local Self-Government of 1991.
Stage 3. Bringing the powers of the President in the field of local self-government in accordance with the Russian Constitution of 1993, the approval by the President of the main directions of state policy in the field of local self – government development in the Russian Federation, the creation of the Council for Local Self-Government under the President of the Russian Federation (August 1995 – August 2000).

ISSN 2542-1514 (Print)

Stage 4. Strengthening the role of the President in the field of local self-government. The beginning of this stage is connected with the coming to power of the new Russian President (August 2000 – July 2020). So far, this is the longest stage in our chronology. This stage is characterized by additional regulation by the President of certain point issues in the field of organization and implementation of local self-government, directly provided for by federal law.
Stage 5. The integration of local self-government bodies into a single system of public power and the receipt by the Russian President of hidden, virtually unlimited powers in the field of local self-government (from July 2020 to the present). The starting point of this stage was the adoption of amendments to the Russian Constitution in 2020.
Conclusions. The interaction between the Russian President and local self-government developed in a zigzag pattern: from the complete absence of contacts to the direct intervention of the Russian President in the legal regulation of relations in the field of local self–government, violating and actually canceling the legislative regulation of these relations in 1993-1995. From bringing these relations into line with the Russian Constitution of 1993, which proclaimed the organizational independence of local self-government, to strengthening the role of the Russian President and regulating certain issues in the field of organization and implementation of local self-government. The expansion of the powers of the Russian President in connection with the amendments to the Russian Constitution in 2020 actually means an aside from the organizational independence of local self-government and the integration of local self-government bodies into a single system of public authorities. In this regard, the question arises: do the above amendments mean an actual return to the second stage of the development of relations between the Russian President and local self-government in the period of 1993-1995, when the use of "hidden (implied)" powers of the President was allowed, and, consequently, theoretically unlimited participation of the Russian President in local self-government issues?

1. Введение

30 лет назад в современной России появились два важнейших института: Президент государства и местное самоуправление. Это было связано с постепенным переходом России от советской модели государства к современной. В свете очередной конституционной реформы местного самоуправления, связанной с принятием поправок к Конституции РФ 2020 г., в настоящей статье мы постараемся глобально проанализировать, как складывались взаимоотношения Президента РФ и местного самоуправления в современной России в последние 30 лет. Мы рассмотрим развитие данного вопроса с применением исторического метода и метода сравнительно-правового анализа российских нормативных правовых актов разных лет с целью определить основные этапы развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления и их характерные черты, а также перспективы указанных взаимоотношений.

Вопросы взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления достаточно слабо изучены в научной и учебной литературе.

Традиционно в науке конституционного права институты президента как главы государства, с одной стороны, и местного самоуправления, с другой стороны, рассматриваются самостоятельно без акцента на их взаимодействие (см., напр.: [1, с. 425–442, 582–608]). Последние научные работы в сфере конституционного права, посвященные Президенту РФ, содержат очень скупую информацию, посвященную исследуемой проблеме (см., напр.: [2–4]).

В науке муниципального права нормативные правовые акты Президента РФ рассматриваются в качестве источников муниципального права (см., напр.: [5, с. 154]). Также достаточно большое количество исследований посвящено отдельным формам взаимодействия Президента РФ и местного самоуправления. Например, вопросам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основании показателей, утверждаемых в порядке, определяемом Президентом РФ, посвящены работы О.А. Ежуковой [6; 7], С.Г. Соловьева, И.П. Давыдовой [8], В.А. Щепачева [9], В.В. Зотова, Б.В. Юровчика [10], Т.М. Бялкиной [11]. Вопросам досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ посвящены работы Г.А. Трофимовой [12], Э.Г. Сокрашкина [13], М.В. Коростелевой [14], И.Д. Ахмедова [15], К.В. Черкасова [16].

Комплексными научными исследованиями последнего времени именно по вопросам взаимоотно-

ISSN 2658-4050 (Online)

шений Президента РФ и местного самоуправления являются работы А.М. Будаева [17], Е.С. Шугриной [18], М.Н. Козюк [19]. Однако указанные исследования рассматривают в основном современную практику указанного взаимодействия, без глубокого исторического и сравнительного-правового анализа эволюции взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления, а также не учитывают поправок к Конституции РФ 2020 г. В связи с этим настоящая работа представляет актуальность и новизну.

2. Этапы развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления

В эволюции взаимодействия можно выделить **пять этапов** развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления за период со дня появления институтов Президента и местного самоуправления в российском законодательстве до настоящего времени.

2.1. Этап 1. Отсутствие конкретных нормативных правовых положений об участии Президента РФ в вопросах местного самоуправления и фактической практики их взаимодействия (июль 1991 г. – октябрь 1993 г.).

Должность Президента РСФСР была учреждена 24 апреля 1991 г. на основании результатов всероссийского референдума, проведенного 17 марта 1991 г. Утверждая результаты этого референдума, Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»[1], который регулировал деятельность и полномочия президента, и Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР», который определял процедуру его избрания. Съездом народных депутатов РСФСР 24 мая 1991 г. должность Президента РСФСР и соответствующие полномочия были включены в Конституцию (Основной закон) РСФСР.

Появление института местного самоуправления в современной России связано с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», фактически сменившего Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Следует сказать, что в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», впоследствии переименованном в Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее – Закон РФ о МСУ 1991 г.), Президент РФ как высшее должное лицо государства вообще не упоминается. Также в данный период отсутствовали какие-либо глобальные нормативные правовые акты Президента РФ, связанные с местным самоуправлением, как отсутствовала и практика осуществления им координационных полномочий в отношении местного самоуправления.

2.2. Этап 2. Волюнтаристское или авторитарное участие Президента РФ в вопросах местного самоуправления (октябрь 1993 г. – август 1995 г.).

Этот этап связан с периодом конституционного кризиса 1993 г. и характеризуется, в первую очередь, **двумя указами Президента РФ, прямо изменяющими положения Закона РФ о МСУ 1991 г.:**

1) п. 2 Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» установлено, что Закон РФ о МСУ 1991 г., другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу;

2) п. 7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» признаны недействующими:

а) отдельные положения Закон РФ о МСУ 1991 г., в том числе гл. 2 «Структура и организационные основы деятельности местных Советов», статья о выражении недоверия местной администрации и т. д.;

б) Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» (за исключением ст. 36).

С точки зрения современного уровня развития законодательства это, конечно, вопиющие факты, явно противоречащие Конституции и практике парламентаризма. **Принцип верховенства закона был нарушен путем принятия указов Президента РФ, отменяющими законы Российской Федерации.** При этом два данных указа Президента РФ до сих пор не отменены и являются действующими!

С октября 1993 г. вплоть до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о МСУ 1995 г.) Президент РФ **своими указами (а их было семь) активно регулировал отношения, связанные с реформированием местного самоуправления**. Как отмечает Е.С. Шугрина, «в пе-

[1] Данная работа выполнена с использованием справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ISSN 2542-1514 (Print)

риод противостояния Президента РФ и Парламента осенью 1993 года именно на основании Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в РФ" была запущена реформа системы публичной власти, в том числе местного самоуправления. Позже были подписаны Указы от 9 октября 1993 года № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ", от 26 октября 1993 года № 1760 "О реформе местного самоуправления в РФ"; от 29 октября 1993 года № 1797 "Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления"; от 21 ноября 1994 года № 2093 "О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления". В этот период Президент РФ не только своими указами формировал правовые основы деятельности органов местного самоуправления, их избрания или досрочного прекращения полномочий, но и уделял значительное внимание гарантиям местного самоуправления. Так, были подписаны Указы от 22 декабря 1993 года № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в РФ" и от 21 марта 1994 года № 557 "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления"» [18, с. 72].

Следует отметить, что активное нормативное правовое регулирование отношений в сфере местного самоуправления именно указами Президента РФ сохранялось достаточно долго и после принятия Конституции РФ 1993 г.

2.3. Этап 3. Приведение полномочий Президента РФ в сфере местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ 1993 г., утверждение Президентом РФ основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления в России, создание Президентом РФ Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ (август 1995 г. – август 2000 г.).

Новый этап развития отношений Президента РФ и местного самоуправления начался с **Федерального закона о МСУ 1995 г.** Позже был принят также Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует сказать, что в первоначальной редакции Федерального закона о МСУ 1995 г. **полномочия Президента РФ также вообще не определялись, как и в Законе РФ о МСУ 1991 г.**

Вместе с тем в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ закреплено, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет **основные направления внутренней политики государства**. В связи с этим данный период характеризуется утверждением Президентом РФ основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации и созданием федерального координационного и совещательного органа в сфере местного самоуправления – Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ.

В связи с этим сперва был принят **Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ»**. Данный указ определяет, что активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в России является приоритетным направлением деятельности Президента РФ и Правительства РФ. В качестве основных направлений государственной политики в области местного самоуправления на 1997–1998 гг. было определено следующее: завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления; создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления; осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления. Данный указ утратил силу в 2004 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о МСУ 2003 г.).

После этого произошло утверждение **Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации**. Например, в данном указе говорится о том, что успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в России должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «роль Президента состоит в том, что он способствует формированию и нормативному закреплению именно своими актами основ региональной, территориальной, национальной, муниципальной политики» [20, с. 44].

Данный указ Президента РФ является действующим и в настоящее время. По итогам заседания 30 января 2020 г. Президент РФ утвердил перечень поручений, среди которых одним из важнейших яв-

ISSN 2658-4050 (Online)

ляется подготовка до 1 октября 2021 г. Правительством РФ проекта Основ государственной политики РФ в области развития местного самоуправления до 2030 г.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24 августа 1995 г. № 874 был создан **Совет по местному самоуправлению** при Президенте РФ. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления». Основными задачами Совета являются: подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определение приоритетных направлений ее реализации; рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и регионгальных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований; рассмотрение проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Так, в 2013 г. на заседании Совета обсуждались вопросы регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления; заседание Совета 2017 г. было посвящено вопросам вовлечения населения в местное самоуправление.

Указом Президента РФ в 1998 г. был создан **Общероссийский конгресс муниципальных образований**. Целями Конгресса являлись: обеспечение эффективной реализации прав граждан на местное самоуправление; координация деятельности российских муниципальных образований и обеспечение их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов местного самоуправления. Данный указ был отменен Указом Президента РФ от 2 июня 2007 г. № 692. В настоящее время Конгресс функционирует в форме некоммерческой организации.

Следует отметить, что на данном этапе нормативные правовые акты Президента РФ не всегда соответствовали Конституции РФ. Например, получила распространение противоречащая ч. 2 ст. 132 Конституции РФ практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не законами, а фактически указами Президента РФ. Автор полностью поддерживает точку зрения В.В. Пылина, который утверждает, что «нельзя согласиться с практикой, когда в ряде случаев наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями осуществляется указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, что является нарушением Конституции РФ и действующего законодательства России. И тем более нельзя согласиться с теми, кто прямо или косвенно оправдывает подобные действия соображениями целесообразности, необходимостью быстрого решения назревших вопросов, отставанием законодателей от их решения» [21, с. 13].

Так, согласно Указу Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1372 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» органы местного самоуправления фактически осуществляли такие отдельные государственные полномочия, как оказание содействия военным комиссариатам в осуществлении их деятельности, в том числе: организация призыва на военную службу граждан; материальное, техническое, финансовое и другие виды обеспечения военных комиссариатов; обеспечение военных комиссариатов служебными зданиями, отвечающими установленным санитарным и техническим требованиям; осуществление текущего и капитального ремонта зданий и помещений, выделенных военным комиссариатам, а также оплаты коммунальных услуг; содержание персонала, обслуживающего военные комиссариаты, призывные и сборные пункты, и т. п.[2]

Данный указ Президента РФ был отменен в 2007 г. Более подробно указанная проблема рассмотрена автором в монографии о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [22, с. 212–215].

2.4. Этап 4. Усиление роли Президента РФ в сфере местного самоуправления. Начало данного этапа связано с приходом к власти нового Президента РФ (август 2000 г. – июль 2020 г.). Пока что самый продолжительный этап в нашей хронологии. Для данного этапа характерно дополнительное регу-

[2] Судебная практика по данному полномочию достаточно противоречива. В одних случаях суд по непонятным причинам не относит указанные полномочия органов местного самоуправления к отдельным государственным полномочиям (см., напр., постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 октября 1999 г. по делу № А05-3051/99-102/13); в других, наоборот, относит указанные полномочия органов местного самоуправления к отдельным государственным полномочиям (см., напр., постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 марта 2004 г. по делу № Ф03-А73/04-1/264; от 31 августа 2004 г. по делу № Ф03-А73/04-1/2535).

ISSN 2542-1514 (Print)

лирование Президентом РФ отдельных точечных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления, прямо предусмотренных федеральным законом.

Началось всё с **дополнения в августе 2000 г. в ст. 49 Федерального закона о МСУ 1995 г. полномочий Президента РФ по привлечению к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством**. Президент РФ получил право роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешения от должности главы муниципального образования. Ранее указанные полномочия осуществляли исключительно высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

После этого Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 была образована **Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления** под руководством Д.Н. Козака. Данная комиссия сыграла решающую роль в подготовке проекта нового федерального закона, ставшего Федеральным законом о МСУ 2003 г.

Сравнительный анализ содержания двух федеральных законов о местном самоуправлении показывает, что действующий Федеральный закон о МСУ 2003 г., в отличие от утратившего силу Федерального закона о МСУ 1995 г., содержит значительное количество дополнительных полномочий Президента РФ в сфере организации местного самоуправления, вытекающих из конституционной нормы об определении основных направлений внутренней и внешней политики государства. Если в Федеральном законе 1995 г. это только одна статья, посвященная ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 49), то п**еречень норм Федерального закона 2003 г., связанных с Президентом РФ, гораздо шире и разнообразнее по своему содержанию и функциональному предназначению**.

Так, правовую основу местного самоуправления составляют в том числе указы и распоряжения Президента РФ (ст. 4); упоминаются полномочия главы государства по определению границ муниципальных образований, являющихся закрытыми административно-территориальными образованиями (п. 2.1 ст. 17). Новым является введение показателей эффективности функционирования органов и должностных лиц публичного управления. Для местного самоуправления **перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом России** (ст. 18.1).

В целях реализации положений ст. 18.1 Федерального закона о МСУ 2003 г. принимается Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», включивший такие критерии оценки, как число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и др.

Особо следует отметить появление такого **основания досрочного прекращения полномочий главы городского округа, главы муниципального района и муниципального округа, как утрата доверия Президента РФ** в связи с нарушением законодательства о запрете владеть иностранными финансовыми инструментами (ч. 6.1 ст. 36 введена в 2013 г.). Наличие такого полномочия Президента РФ в отношении высших должностных лиц местного самоуправления свидетельствует о стремлении федеральных органов власти получить дополнительные возможности влияния и контроля за местным самоуправлением.

Интересно отметить и положения Федерального закона о МСУ 2003 г., согласно которым внеплановые проверки органов и должностных лиц местного самоуправления могут проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ (ч. 2.6 ст. 77 введена в 2013 г.). В практике государственного строительства уже стало традиционным, что подобные внеплановые проверки органов власти проходят зачастую после общения главы государства с гражданами страны в ходе прямых линий.

Статьей 67 Федерального закона о МСУ 2003 г. предусмотрено, что Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

ISSN 2658-4050 (Online)

Таким образом, начиная с 2000-х гг. и по настоящее время **происходит постепенный переход в содержании принимаемых указов Президента РФ от обеспечения базовых начал функционирования местного самоуправления к регулированию отдельных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления** [17, с. 45]. Кроме того, как отмечает Е.С. Шугрина, «к числу правовых инструментов реализации полномочий Президента РФ в области федеративной и муниципальной политики можно отнести следующее: выступление с ежегодными посланиями; издание собственных указов, определяющих основные направления в ключевых системообразующих сферах, реализация права законодательной инициативы; обращение в Конституционный Суд РФ, суды иной юрисдикции; формирование государственных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов; разрешение споров и коллизий» [18, с. 70].

2.5. Этап 5. Встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и получение Президентом РФ скрытых, фактически неограниченных полномочий в сфере местного самоуправления (с июля 2020 г. по настоящее время).

Безусловно отправной точкой данного этапа стало принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступившего в силу в полном объеме 4 июля 2020 г.

Определяющими в нашем вопросе являются следующие положения Конституции РФ в редакции последних поправок.

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ 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. Не будем вдаваться в историю встраивания органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Отметим только, что фактически данное встраивание произошло гораздо раньше 2020 г., на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Нас интересует, **каким образом изменились полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления после того, как было узаконено, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в РФ**.

Здесь следует проанализировать совместно ст. 80 и 83 Конституции РФ о полномочиях Президента РФ, с одной стороны, и ст. 71 и 72 Конституции РФ о предметах ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с другой.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в установленном Конституцией РФ порядке Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, **обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти**. Возникает вопрос: каким именно образом Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе в целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации, поддержания гражданского мира и согласия в стране? Да, Конституция РФ предусматривает создание Государственного Совета РФ в целях указанного обеспечения. Но может ли Президент РФ без Государственно Совета РФ осуществлять данные полномочия, например в случае срочного решения данных вопросов между заседаниями Государственного Совета РФ, периодичность проведения которых прямо не предусмотрена федеральным законом? К сожалению, ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не дают ответа на данный вопрос. Из этого следует вывод о неконкретности и неопределенности данных полномочий Президента РФ, возможности их расширительного толкования, в том числе в сфере местного самоуправления.

Раньше в федеральных и региональных нормативных правовых актах присутствовали в основном рекомендации, а не **прямые поручения** в отношении органов местного самоуправления. Не будет ли означать, что, опираясь на вышеуказанные нормы Конституции РФ, Президент РФ **сможет прямо поручать и требовать императивного исполнения указанных поручений от органов местного самоуправления**, входящих в единую систему публичной власти, при этом ссылаясь на цели государственной целостности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, а после этого привлекать органы или должные лица местного самоуправления к ответственности на неисполнение данных поручений?

ISSN 2542-1514 (Print)

Далее. В соответствии с п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ формирует Государственный Совет РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ» (ст. 5, 9, 10, 14) **основными задачами Государственного Совета** являются в том числе: подготовка предложений Президенту РФ по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований; подготовка предложений Президенту РФ по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышения эффективности глав муниципальных образований (глав местных администраций).

По решению Президента РФ в состав Государственного Совета могут быть включены представители местного самоуправления. При необходимости могут проводиться расширенные заседания Президиума Государственного Совета с участием представителей Правительства РФ, руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, других органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций. **По итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются председателем Государственного Совета – Президентом РФ.**

Исходя из положений об общеобязательности решений Государственного Совета, **решения Президента РФ фактически могут также оформляться через решения Государственной Совета, что также свидетельствует о размытости и неопределенности компетенции Президента РФ в сфере местного самоуправления.**

И наконец последнее. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления. Вместе с тем согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти. Исходя из вышеизложенного становится не понятным: если органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, каким именно федеральным законодательством должно осуществляться правовое регулирование их деятельности – федеральным законом, принимаемым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в рамках ст. 72 Конституции РФ, либо **федеральным законом, а может быть и указом Президента РФ, принимаемыми по предметам ведения Российской Федерации** в рамках ст. 71 Конституции РФ с применением положений ст. 80 Конституции РФ?

В свете этого опять актуальными становятся позиции судей Конституционного Суда РФ **о «скрытых» полномочиях Президента РФ**, достаточно подробно рассмотренных в особых мнениях к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П по «Чеченскому делу» и к другим постановлениям Конституционного Суда РФ.

Признание полномочий Президента РФ, не перечисленных в ст. 83–90 Конституции РФ, исходя из тех целей и ценностей, в отношении которых Президент выступает гарантом и защитником (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82 Конституции РФ), означает введение в конституционную практику России института **«скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента**. Институт «скрытых (подразумеваемых)» полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, с тем чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой. Признание существования «скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента РФ **означает неправомерное расширение полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства**.

В связи с этим Е.В. Гриценко отмечает, что «полномочия Президента РФ и Государственного Совета РФ по обеспечению согласованного функционирования всех “органов, входящих в единую систему публичной власти” (часть 2 статьи 80 в сочетании с пунктом “е.5” статьи 83 Конституции РФ), могут быть восприняты как **дополнительное основание для федерального вмешательства в организацию и осуществление не только государственной власти в**

субъектах РФ, но и местного самоуправления напрямую, без учета регионального уровня публичной власти» [23, с. 90].

В настоящее время осуществляется подготовка нового проекта федерального закона о МСУ, уже четвертого по счету, направленного на реализацию положений Конституции РФ. Основным вектором указанного проекта наверняка станет встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

3. Выводы

Таким образом, в данной работе мы проследили эволюцию взаимоотношений между Президентом РФ и местным самоуправлением за последние 30 лет, определи пять этапов развития указанных взаимоотношений. Взаимодействие Президента РФ и местного самоуправления развивалось зигзагообразно: от полного отсутствия контактов к прямому вмешательству Президента РФ в правовое регулирование отношений в сфере местного самоуправления, нарушающему и фактически отменяющему законодательное регулирование указанных отношений в 1993–1995 гг. От приведения указанных взаимоотношений в соответствие с Конституцией РФ 1993 г., провозгласившей организационную самостоятельность местного самоуправления, к усилению роли Президента РФ и регулированию им отдельных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления.

Расширение полномочий Президента РФ в связи с поправками к Конституции РФ 2020 г. фактически означают отход от организационной самостоятельности местного самоуправления и встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. В связи с этим возникает вопрос: не означают ли вышеуказанные поправки фактическое возвращение ко второму этапу развития взаимоотношений между Президентом РФ и местным самоуправлением – периода 1993–1995 гг., когда допускалось использование «скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента, а следовательно, теоретически неограниченное участие Президента РФ в вопросах местного самоуправления? Очень бы хотелось, чтобы это было не так!

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право : университет. курс : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. – М. : Проспект, 2021. – Т. 2. – 680 с.

2. Исмаилова Х. Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти / Х. Ч. Исмаилова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 22–25. – DOI: 10.18572/1813-1247-2020-3-22-25.

3. Рожнева С. С. Образ России в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию (1994–2019 гг.) / С. С. Рожнева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 12. – С. 22–26. – DOI: 10.18572/1813-1247-2019-12-22-26.

4. Шишкина О. Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений / О. Е. Шишкина // Lex Russica. – 2013. – № 8. – С. 839–846.

5. Муниципальное право : учеб. для студентов ВУЗов / под ред. А. Н. Костюкова. – М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2011. – 792 с.

6. Ежукова О. А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 7. – С. 7–12. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-7-12.

7. Ежукова О. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ: проблемы и перспективы / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 61–67.

8. Соловьев С. Г. Обратная связь с потребителями муниципальных услуг: правовые вопросы теории и практики / С. Г. Соловьев, И. П. Давыдова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 35–39. – DOI: 10.18572/1813-1247-2018-3-35-39.

9. Щепачев В. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 57–61.

10. Зотов В.В. Особенности организации и проведения мониторинга качества муниципальных услуг / В. В. Зотов, Б. В. Юровчик // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 2. – С. 26–29.

11. Бялкина Т. М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 45–50.

12. Трофимова Г. А. Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности / Г. А. Трофимова // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 1. – С. 41–55. – DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.041-055.

13. Сокрашкин Э. Г. Проблемы реализации института утраты доверия / Э. Г. Сокрашкин // Законность. – 2015. – № 10. – С. 43–45.

14. Коростелева М. В. К вопросу об ответственности глав муниципальных районов и городских округов / М. В. Коростелева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. – С. 3–6.

15. Ахмедов И. Д. Участие Президента РФ в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов РФ и отрешении от должности / И. Д. Ахмедов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 23–28.

16. Черкасов К. В. Кадры решают все, или Некоторые аспекты осуществления кадровых полномочий Президента России на местном уровне / К. В. Черкасов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 5. – С. 22–25.

17. Будаев А. М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия / А. М. Будаев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 12. – С. 41–47. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047.

18. Шугрина Е. С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 70–75.

19. Козюк М. Н. Проблемы городского развития и благоустройства в политико-правовых актах Президента России / М. Н. Козюк // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 9. – С. 20–23. – DOI: 10.18572/1813-1247-2019-9-20-23.

20. Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 40–47.

21. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В. В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 12–18.

22. Дитятковский М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М. Ю. Дитятковский. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 304 с.

23. 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. – DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97.

24. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.

REFERENCES

1. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional Law*, University course, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2021. Vol. 2. 680 p. (In Russ.).

2. Ismailova H.Ch. Presidential power as an independent branch of state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 3, pp. 22–25. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-3-22-25. (In Russ.).

3. Rozhneva S.S. The image of Russia in the messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly (1994-2019). *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2019, no. 12, pp. 22–26. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-12-22-26. (In Russ.).

4. Shishkina O.E. State power and local self-government in modern Russia: on the issue of the divergence of the constitutional, legislative and factual model of relations. *Lex Russica*, 2013, no. 8, pp. 839–846. (In Russ.).

5. Kostyukov A.N. (ed.). *Municipal law*, textbook for university students. Moscow, Yuniti-Dana Publ., Zakon i pravo Publ., 2011. 792 p. (In Russ.).

6. Yezhukova O.A. On evaluating the effectiveness of public authorities in new constitutional-legal and socio-economic conditions. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2020, no. 7, pp. 7–12. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-7-12. (In Russ.).

7. Yezhukova O.A. Evaluation of the effectiveness of the activities of local self-government bodies in the Russian Federation: problems and prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2012, no. 1, pp. 61–67. (In Russ.).

8. Solovyov S.G., Davydova I.P. Feedback from consumers of municipal services: legal issues of theory and practice. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2018, no. 3, pp. 35–39. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-3-35-39. (In Russ.).

9. Shchepachev V.A. Evaluation of the effectiveness of the activities of local self-government bodies as a form of public control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.).

10. Zotov V.V., Yurovchik B.V. Features of the organization and monitoring of the quality of municipal services. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2013, no. 2, pp. 26–29. (In Russ.).

11. Byalkina T.M. On some problems of the effectiveness of the implementation of local self-government. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2008, no. 2, pp. 45–50. (In Russ.).

12. Trofimova G.A. Acts incompatible with the position as the basis of constitutional and legal responsibility. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2021, no. 1, pp. 41–55. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.041-055. (In Russ.).

13. Sokrashkin E.G. Problems of implementing the institute of loss of trust. *Zakonnost' = Legality*, 2015, no. 10, pp. 43–45. (In Russ.).

14. Korosteleva M.V. On the issue of responsibility of heads of municipal districts and urban districts. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2014, no. 3, pp. 3–6. (In Russ.).

15. Akhmedov I.D. Participation of the President of the Russian Federation in the election (empowerment) of the heads of the subjects of the Russian Federation and removal from office. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2013, no. 2, pp. 23–28. (In Russ.).

16. Cherkasov K.V. Cadres decide everything, or Some aspects of the implementation of the personnel powers of the President of Russia at the local level. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2011, no. 5, pp. 22–25. (In Russ.).

17. Budaev A.M. President and local self-government in Russia: theory and practice of interaction. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, no. 12, pp. 41–47. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047. (In Russ.).

18. Shugrina E.S. the powers of the President of the Russian Federation in the sphere of local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2019, no. 10, pp. 70–75. (In Russ.).

19. Kozyuk M.N. Problems of urban development and improvement in the political and legal acts of the President of Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2019, no. 9, pp. 20–23. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-9-20-23. (In Russ.).

20. Avakyan S. A. The Russian Head of state and regional power structure: experience and problems of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 40–47. (In Russ.).

21. Pylin V.V. Problems of provision of public powers of local authorities. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 1999, no. 9, pp. 12–18. (In Russ.).

22. Dityatkovsky M.Yu. *Vesting local self-government bodies with separate state powers*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2007. 304 p. (In Russ.).

23. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97. (In Russ.).

24. Shugrina E.S. Legislation on local self-government: analysis of the state and trends of development. *Munitsipal'noe pravo = Municipal law*, 2014, no. 4, pp. 2–19. (In Russ.).

ISSN 2542-1514 (Print)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дитятковский Михаил Юрьевич – доктор юридических наук, доцент, [1]профессор кафедры конституционного и международного права, [2]профессор кафедры государственного и муниципального права
[1] *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)*
[2] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
[1] 117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2/1
[2] 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: ditmihur@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7318-212X
ResearcherID: W-2788-2019
SPIN-код РИНЦ: 3935-0431

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дитятковский М.Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений / М.Ю. Дитятковский // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 75–86. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).75-86.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Mikhail Yu. Dityatkovsky – Doctor of Law, Associate Professor; [1]Professor, Department of Constitutional and International Law; [2] Professor, Department of State and Municipal Law
[1] *All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)*
[2] *Dostoevsky Omsk State University*
[1] 2/1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russia
[2] 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: ditmihur@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7318-212X
ResearcherID: W-2788-2019
RSCI SPIN-code: 3935-0431

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dityatkovsky M.Yu. Russian President and local self-government: the evolution of relationships. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 75–86. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).75-86. (In Russ.).

УДК 342.2
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).87-100

CC BY 4.0

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ

А.В. Блещик, Е.Г. Калинина, С.Э. Несмеянова
Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
7 апреля 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Конституционная идентичность, государственная идентичность, суверенитет, глобализация, интеграция, конституционные ценности, пандемия коронавируса, COVID-19, миграция

Рассматривается доктрина трансформации конституционной идентичности и ее проявление в правоотношениях, складывающихся в условиях вызовов современности: глобализация и антиглобализм, пандемия коронавируса COVID-19, научные достижения, универсализация конституционных ценностей – эти и другие разнообразные факторы предопределяют необходимость трансформации конституционной идентичности или стимулируют ее. Ставится цель провести анализ терминов и понятий, используемых в доктрине конституционной идентичности, наработок ученых разных стран для определения ее конституционно-правовой природы, выявления факторов, обусловливающих изменчивость идентичности. Уделяется внимание взаимодействию международной и национальной политики. Делаются выводы о видах и современных практиках трансформации идентичности различных государств.

TRANSFORMATION OF CONSTITUTIONAL IDENTITY DUE TO CONTEMPORARY CHALLENGES

Aleksandr V. Bleshchik, Ekaterina G. Kalinina, Svetlana E. Nesmeyanova
Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

Article info
Received –
2021 April 07
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Constitutional identity, national identity, sovereignty, globalization, integration, constitutional values, coronavirus pandemic, COVID-19, migration

The subject. This article represents an attempt to research the notion of “constitutional identity”, which has recently emerged as a relevant concept in constitutional law, through the prism of its transformation reacting the world’s challenges.
The purpose of the research is to confirm or disprove hypothesis that both typical and extraordinary factors may influence differently on the transformation of constitutional identity.
The methodology. The article is based on the dialectical method, as well as on the logical, historical, systemic methods. A comparative method was applied to study the features of the constitutional identity of States. Authors pay attention to the interaction of international and national policies.
The main results, scope of application. Within the doctrine of constitutional identity it is presented a discussion with respect to terms and definitions of constitutional, state or national identity, constitutional identity of citizens. Moreover, such two notions as “individuality” and “identity” form a curious couple since “identity” may contravene “individuality”. Different factors which can influence on transformation of the constitutional identity, are listed (globalization (antiglobalism), universalization of constitutional values, COVID-19 pandemic, migration, etc.). In particular, different countries choose different models of reflecting the processes of globalization in their domestic constitutional legislation: from striving for unification to systematic confrontation. In this regard, it seems necessary to assess these factors, taking into account the experience of different states. Besides, the activities of international bodies can give rise to the universalization of constitutional values. For example, supranational bodies (in particular, the European Court of Justice) develop general constitutional traditions and principles applicable to all countries for the formation of a spe-

ISSN 2542-1514 (Print)

cial common culture. Another example is the current epidemiological crisis. The coronavirus infection has made its own adjustments to the constitutional identity of states. Examples of such transformation are full border closures or partial closures with individual states; amendments to the national legislation, according to which the issues of measures permissible for implementation by the state are being revised in order to ensure the life and health of the population.

Conclusions. Definition the constitutional identity is an important strategic framework for national policy. However, there is no certain fixed constitutional identity of the state. On contrary, the identity of the state tends to be changeable. Transformation can be regarded as voluntary, forced or consciously responsive, expected or not. Voluntary transformation usually becomes a response to the evolutionary development of society, scientific and technological advances and discoveries. Forced transformation is likely to be a reaction to economic, epidemiological, political crises. Therefore, in order to determine the constitutional identity of certain state it is necessary to understand the cultural, historical, social and political contexts of its formation and current development in the conditions of the contemporary world.

1. Введение

Определение конституционной идентичности представляет собой важную стратегическую основу внутригосударственной политики. Известная из истории фраза: «Государство – это Я» – сегодня находит новое прочтение. Государства независимо от формы правления или даже личности главы государства формируют собственное «Я», укрепляют его и являют миру. В силу того, что «Я» государства неразрывно связано с целым комплексом значимых элементов: историей, политикой, культурой, экономикой и др. – каждая страна обладает своей индивидуальностью (идентичностью). К тому же со времен Конвенции Монтевидео 1933 г., которая определила такие базовые элементы правосубъектности государства, как территория, население, органы государства и способность вступать в международные отношения, предполагается, что идентичность должна отражать этнические, идеологические и религиозные вопросы (применительно к населению) в пределах своих границ, а также за их пределами, если речь идет о презентации страны на международной арене. Организация формы правления, системы сдержек и противовесов в каждом отдельном государстве остается важным инструментом построения идентичности.

Это множество составных определяющих ведет к теоретическим дискуссиям, как о ядре понятия, о термине «идентичность» и его встречающихся переводных заменителях «индивидуальность» и «тождественность». Удивительно, но оба термина в разных контекстах выступают антонимами. «Тождественность» может означать полное совпадение свойств, что, казалось бы, по своей сути уже противоречит идее о собственном государственном «Я». Однако такое противоречие не случайно, поскольку «тождественность» не исключает уникальности государства. Данный термин используется для демонстрации процесса определения государством своей уникальности, но в сравнении с другими странами. Тогда эта «тождественность» порождает учения о правовых системах или семьях, о совпадающей внутригосударственной политике в отношении отдельных вопросов (например, миграции). В конечном итоге «тождественность» может стать результатом вступления страны в наднациональную организацию. Такое участие в наднациональной организации одновременно станет особенностью индивидуальности таких государств на международной арене.

Вместе с тем не меньше интереса вызывают и определения, присваиваемые слову «идентичность» в дискурсах: государственная идентичность, национальная идентичность и конституционная идентичность государства. Разнообразие подходов обусловлено смещением акцентов на разные элементы государства и государственности, переводом научных трудов.

Что делает вопрос еще более дискуссионным, так это его динамика и восприимчивость к различным факторам. Не существует некоего абсолютного фиксированного «Я» государства. Напротив, идентичность государства подвержена беспрестанной трансформации, добровольной или вынужденной. Добровольная трансформация становится, как правило, ответом на эволюционное развитие общества, научно-технические достижения и открытия. Вынужденная трансформация является реакцией на кризисы, в том числе экономические, эпидемиологические, политические.

Совсем не однозначна трансформация идентичности, совершаемая в рамках международно-правовых отношений, поскольку может быть навязанной

ISSN 2658-4050 (Online)

государству или же совершаться по его инициативе. В этом ключе наиболее громкими являются суждения о конституционных и национальных ценностях государства, исполнение решений межгосударственных органов, следование рекомендациям международного сообщества, отклонения в толковании прав человека на международном или внутригосударственном уровне, включая определение государством границ таких возможных отклонений и их признание. В частности, закрепляя жизненно важные интересы государства, общества, личности, конкретное государство признает общенациональные и государственные ценности, выделяя среди них территорию, суверенное государство, народ со своей историей и культурой, др. Понимая под ценностями самые значимые, важные блага, характеристики, государства не всегда закрепляют их на конституционном уровне, признавая те ценности, которые установлены международными общепризнанными нормами и принципами. Наличие самых разных конституционных и национальных ценностей делает очевидной идею о том, что теория конституционной аксиологии до сегодняшнего дня не получила должного развития в части определения ценностей, их значения и классификации [1].

Каждый из поименованных проблемных вопросов нуждается в собственном полноценном анализе в контексте вызовов современности.

2. Дискуссия о терминах и понятиях

Осмысление феномена конституционной идентичности в отечественной юридической науке началось относительно недавно. В большинстве своем работы по проблематике конституционной идентичности «датируются, самое раннее, 2016 годом, то есть относятся к периоду, когда это понятие впервые было использовано в практике Конституционного Суда Российской Федерации» [2, с. 63].

Первое, с чем можно столкнуться при попытке определить предметное поле исследования, как отмечалось ранее, это терминологическое разнообразие и неустойчивость применяемой терминологии. Это, разумеется, может свидетельствовать, во-первых, об относительной новизне проблемы государственной и конституционной идентичности и слабой изученности или недостаточной практической разработанности этой темы, а во-вторых, о стремлении в сжатые сроки присвоить накопленный иной научной (во всяком случае иноязычной) традицией запас знаний.

Самая большая сложность в соотнесении и уяснении смысла понятий «государственная идентичность», «национальная идентичность» и «конституционная идентичность государства» состоит в их внешнем сходстве. Вместе с тем эти понятия совершенно разнопорядковые. На поверхности лежит то, что различие между указанными видами идентичностей обусловлено различием субъектов, носителей этих идентичностей: носителем государственной или национальной идентичности может выступать индивид или социальная группа, тогда как носителем конституционной идентичности государства является собственно государство.

Можно заметить, что некоторое смешение смыслов допускается и председателем Конституционного Суда РФ в программной статье «Конституционная идентичность России: доктрина и практика». В.Д. Зорькин отмечает: «Проблема национальной конституционной идентичности привлекает внимание специалистов прежде всего в контексте двух актуальных для последнего времени тенденций: 1) возрождения и распространения популистской идеологии, охватившей современные развитые общества по всему миру, и 2) противоречия между национальными и наднациональными судебными системами, всё более заметного в разных регионах мира. Популизм связан с кризисом либеральной идеологии, ценности которой в свете глобальных событий теряют свою былую значимость. Одним из следствий такой смены ориентиров развития является наметившийся возврат государств и наций к своим традиционным ценностям, что не может не отражаться и на праве»[1]. Очевидно, что, говоря о кризисе либеральной идеологии и распространении популизма, В.Д. Зорькин обращается к идентичности как категории социально-психологической, а не правовой, а стало быть, рассматривает ее в индивидуальном смысле.

Проблема смешения понятий, на наш взгляд, коренится в том, что английское слово *identity*, которое без перевода заимствуется в русскоязычных текстах, обозначает не только собственно идентичность или тождественность, но и «личность», «индивидуальность»[2]. В связи с этим корректно было бы в

[1] Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика: Выступление Председателя КС РФ // Конституционный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. URL: http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=82 (дата обращения: 10.05.2021).

[2] Cambridge Free English Dictionary and Thesaurus. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-russian/identity (дата обращения: 10.05.2021).

политологических и юридических исследованиях использовать термин «конституционная индивидуальность государства» (или «конституционная личность государства»). Внимание на такую терминологическую путаницу обращает и Т.И. Ряховская, которая пишет: «При обращении же к Договору (речь о Маастрихтском договоре. – *А. Б., Е. К., С. Н.*) на английском языке обнаруживается термин "*national identities*", который дословно переводится как "национальные идентичности" (а не "национальная индивидуальность"). Это, вероятно, и ввело в замешательство отечественную государственно-правовую мысль, в которой конституционная идентичность воспринимается как нечто особенное, присущее только конкретному государству, что совершенно не соответствует переводу термина "*identities*", означающего "тождество"» [3, с. 34].

То же происходит и с переводом на русской язык понятия *national identity*. В связи с тем, что «в мировой научной литературе и международной политической традиции распространена так называемая этатистская трактовка термина "нация", когда под нацией понимают совокупность граждан (жителей) одного государства» [4, с. 20] и когда «нация» по существу выступает синонимом национального государства, национальная идентичность может быть приравнена к государственной идентичности.

В свете этого четкого разграничения требуют понятия конституционной идентичности государства и конституционной идентичности гражданина (или социальной группы). В первом случае, как мы уже говорили, под конституционной идентичностью следует понимать конституционную индивидуальность (самобытность) государства как такую его качественную характеристику, которая позволяет государству, вступая в отношения с иными государствами и надгосударственными образованиями, сохранять свою субъектность. Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях вскользь касается вопроса содержания или структуры конституционной идентичности государства, отмечая, что базовыми ее элементами являются внутригосударственные нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя[3].

Как известно, особенно активно концепция конституционной идентичности применяется для построения аргументации в спорах, возникающих между национальными судебными инстанциями и судами наднациональных образований. Примечательно в этом смысле мнение А. Бланкенагеля: «Употребляя институт и понятие "конституционной идентичности" в смысле невозможности исполнения… решения, национальные конституционные суды вводят адресатов своего судебного решения… в заблуждение. Они легитимируют свое решение ссылками на результаты психологии и социологии. На самом деле суды… искажают смысл данной психологической и социологической концепции» [5, с. 62].

Конституционная идентичность индивида или социальной группы проявляется как вид социальной идентичности, основанной на отождествлении себя с согражданами или государством. При этом, как отмечает Г.Дж. Джейкобсон, «конституционная идентичность – это политическое построение, призванное выразить в правовых категориях опыт, цели и приверженности общества и становящееся или не становящееся реальностью в зависимости от действий тех, на кого распространяется данная конституция» (цит. по: [6, с. 58]).

В этом случае, наверное, можно считать конституционную идентичность одним из проявлений частных случаев государственной идентичности граждан, поскольку конституция здесь выступает не только как форма юридической фиксации социально значимых ценностей, но в первую очередь как государственный символ [7, с. 6]. Конституция как основной закон государства и отправная точка в развитии всей национальной правовой системы, вне всякого сомнения, является центральным символом правовой идентичности нации. Конституционная идентичность и государственная идентичность граждан вообще используется в целях социального управления.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4658.

ISSN 2658-4050 (Online)

По мысли М.В. Рубцовой и А.Г. Саниной, «государственная идентичность является фактором консолидации вокруг интересов страны, поэтому степень ее укорененности в сознании и действиях граждан – залог политической, духовной консолидации, единства общества» [8, с. 87–88].

Итак, конституционная идентичность граждан и конституционная идентичность (индивидуальность) государства не тождественны, при этом они теснейшим образом связаны, поскольку восходят к одним и тем же ценностным установкам и фактически конструируются одним и тем же субъектом.

Конституционная идентичность государства формируется на основе социальных ценностей, получающих юридическое закрепление в виде правовых норм в нормативных актах, в первую очередь в конституции. Но сами по себе эти социальные ценности не абстрактны, они возникают в национальной культуре и легитимируются самой жизнью нации. А.Н. Мочалов, рассуждая о механизмах формирования группой этнической идентичности, отмечает: «Когда люди, отождествляющие себя с другимина основе одного или нескольких культурных маркеров, обнаруживают друг у друга наличие общих интересов, обусловленных общими ценностями, такие интересы начинают восприниматься как консолидированный интерес всей этнической общности и служат основой для коллективных действий, в частности для выдвижения групповых притязаний» [9, с. 82].

Теория идентичностей получила активное развитие в XX в. Именно в этот период масштабных социальных кризисов и усиления тенденции глобализации идентичность как научная категория психологии привлекла внимание социологов, политологов и юристов. С точки зрения социальной психологии, можно рассматривать групповую идентичность как включенность личности в различные общности, подкрепленную субъективным ощущением внутреннего единства со своим социальным окружением [10, с. 36]. Американский социолог и политолог С. Хантингтон выделял следующие признаки идентичности:

– идентичность присуща не только отдельному индивиду, но и целой группе;

– идентичность есть конструкт;

– идентичность плюралистична, т. е. индивиды обладают множественными идентичностями;

– идентичность является результатом взаимодействия [11, с. 36].

Если, с одной стороны, как говорил С. Хантингтон, «идентичность – это то, что мы думаем о самих себе, то, к чему мы стремимся» [10, с. 38], а с другой – это результат сознательной деятельности того, кто эту идентичность конструирует, то идентичность всегда выступает средством социального управления и, что наиболее важно, средством внедрения, интериоризации социальных норм.

Государство, активно использующее механизмы убеждения, реализуя функцию обеспечения правопорядка, заинтересовано в конструировании идентичностей. Формирование государственной (конституционной) идентичности у граждан имеет по меньшей мере две значимые для государства цели. Единая государственная (конституционная) идентичность, предполагающая своеобразную социальную калибровку индивидов, во-первых, повышает степень управляемости коллектива, а во-вторых, она как более общая, универсальная идентичность позволяет снимать существующие внутренние противоречия, возникающие между представителями включенных групп, преодолевать таким образом межэтнические, межконфессиональные и иные межгрупповые социальные конфликты.

Таким образом, существует некоторый ценностно-идентичностный круговорот, в рамках которого идентичности как бы воспроизводят друг друга. Социальная жизнь такого многочисленного и сложного коллектива, как нация, формирует общие социальные ценности, которые впоследствии юридизируются и находят закрепление в конституции. Именно главные конституционно-правовые ценности формируют «фундамент структуры конституционно-правового концептуального пространства» [12, с. 9]. А конституция, по меткому выражению К.В. Арановского, «становится действительной благодаря тому, что ее вводят в состав убеждений, выражают в чувствах, мыслях, поступках, в своем образе жизни люди, вовлеченные в конституционную традицию» [13, с. 208]. Так формируется конституционная идентичность общества, нации. Устанавливая правила поведения в самых разных сферах, скрепляя мораль и право, культуру и идеологию, религию и современные фактические особенности государства, государство формирует конституционную идентичность, которая рассматривается в науке в качестве «моделей развития конституционно-правовых институтов в рамках международного опыта, так и познания национальных особенностей конституций и конституционно-правового регулирования» [14, с. 210]. Эта идентичность дает государству как субъекту международного права возможность заявлять о своей индивидуальности, т. е. уже постулировать конституционную идентичность государства. Обладая значи-

тельными организационными и информационными ресурсами, в том числе в рамках реализации образовательной политики, государство занимается воспитанием гражданственности и патриотизма и формирует (или укореняет) некоторые ценностные установки, которые затем в глубине социальной жизни нации вновь обнаруживают себя как устойчивые социальные ценности.

3. Виды трансформации конституционной идентичности и влияющие факторы современности

Конституционная идентичность государств не статична. Трансформация идентичности обусловливается изменениями в любом составном элементе. Такая трансформация может быть вынужденной, добровольной или смешанного типа (осознанно-ответной). Например, в последние пять лет была выявлена тенденция внесения изменений в конституции (Албания, Австрия, Бразилия, Грузия, Греция, Индия, Казахстан, Коста-Рика, Перу, Россия, Эквадор и др.). Для активного конституционного процесса XXI в. характерны две особенности: интенсивность изменений и разнонаправленность, поляризация целей и содержания конституционных реформ [15, с. 98]. Данные действия, инициируемые населением или органами власти, напрямую оказывают влияние на конституционную идентичность государства, закрепляя основные политические, общественные, экономические, культурные устои или корректируя их. По общему правилу, внесение изменений в конституцию является суверенным актом государства, а значит, трансформация, которая неизменно наступит в результате, будет являться добровольной. Если же действия по внесению изменений в конституцию страны были связаны с внешними факторами, например обоснованная и реальная угроза вторжения (нарушения границ), внешний подрыв основ конституционного строя, обороноспособности государства, или же связаны с юридически возложенными обязательствами, к примеру обязательное для государства решение межгосударственного органа, то следует полагать, что такие действия являются принудительными. В этом случае трансформация конституционной идентичности государства будет считаться вынужденной.

Смешанный тип трансформации идентичности отвечает всей сложности современных общественных отношений, когда любые изменения внешне могут быть поданы как добровольные, однако являться вынужденной мерой для преодоления конфликта. Примером такой осознанно-ответной трансформации конституционной идентичности может быть внесение изменений в конституцию страны, но не с целью исполнить международное обязательство, а обойти таковое, опираясь на национальные интересы и конституционные ценности. Или изменить внутригосударственную политику по национальному или миграционному вопросу под давлением не открытого межнационального конфликта или международного сообщества (т. е. добровольно), но с учетом отдельно возникших межнациональных столкновений или существующих угроз, как принудительная, но своевременная реакция на явления в обществе.

Кроме того, необходимо отметить, что трансформация конституционной идентичности может быть спланированной и внезапной. В эволюционном аспекте конституционная идентичность развивается постоянно в текущей политической деятельности всех органов государства, а также в его обществе [16]. Развитие идентичности в результате выверенной политики выражается в установлении определенного политико-правового режима. Причем не обязательно, чтобы данная конституционная идентичность воспринималась населением страны и международными партнерами одинаково. Важнее, чтобы демонстрируемая конституционная идентичность государства соответствовала реальности. Хотя теория допускает, как было указано выше, прочтение конституционной идентичности как некой конструкции, к которой государство будет стремиться.

Внезапная трансформация – это, по общему счету, ответная реакция идентичности на некоторые факторы, очевидные и неочевидные. Дело в том, что даже точечное изменение, следуя эффекту бабочки, в последующем может стать первопричиной трансформации идентичности в целом. К примеру, пандемия коронавирусной инфекции стала очевидным и прямым фактором, который потребовал от государств изменений, корректировки, отклонений от привычного внутригосударственного регулирования. А вот отдельные научные открытия (изобретение колеса, автоматизация производства, изобретение электронно-вычислительных машин, распространение Интернета) только спустя некоторое время, определяющее технический прогресс, могут оказать влияние на конституционную идентичность государства.

В этой связи перечислить все факторы воздействия на материю идентичности государства не представляется возможным – их миллионы, и не все из них явные. Но современный период позволяет отнести к вызовам современности следующие явления: глобализация, интеграция и антиглобализм, цифровизация, кризисы человечества.

ISSN 2658-4050 (Online)

3.1. Глобализация, интеграция и антиглобализм

Вопросы глобализации являются едва ли не первостепенными в проблеме определения конституционной идентичности. Глобализация, как и антиглобализм, одновременно выступают причиной, предпосылками и определяющим фактором трансформаций собственного «Я» государства. Европейские авторы одними из первых стали использовать термин национальной (конституционной) идентичности с целью положительной оценки существования Европейского Союза как ключевой конституционной особенности взаимодействия стран, а после – для критики указанной международной организации, ущемляющей реальную конституционную идентичность отдельно взятого государства-члена. Остается и третье прочтение, когда национальные суды используют «конституционную идентичность» как меч, орудуя им в разные стороны: от признания собственного суверенитета в отдельных вопросах до уступок наднациональным структурам или принятие их решений [17].

Л. Бесселинк, анализируя изменения в национальной (конституционной) идентичности стран Европейского Союза до и после заключения Лиссабонского договора 2007 г., отмечает, что вызовами на пути к интеграции, обусловленной глобализацией, стали мультикультурализм и евроскептицизм. Исторически европейская интеграция явилась ответом на нетерпимость между государствами: антагонизм между Германией и Францией, преодоление антидемократических режимов, сложившихся в начале XX в., например в Италии, Германии [18].

Именно при реализации интеграции прямо поднимается вопрос о конституционной идентичности. Решение может быть разным и отвечать определенному времени. Так, применительно к Европейскому Союзу Маастрихтский договор 1992 г. содержал положение ст. 6 (3) о том, что Союз уважает национальную идентичность государств-членов. В 2007 г. в ст. 4 (2) Лиссабонского договора сфера признания национальной идентичности стала шире, поскольку ее выявили в основополагающих политических и конституционных структурах, в том числе в области местного и регионального самоуправления, а также функциях государства, особенно тех, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности, на поддержание общественного порядка и на охрану национальной безопасности. Впрочем, заявленное уважение и признание не избавляет государства – членов Европейского Союза от проблемы, кто же определяет их конституционную идентичность и в каких пределах.

Европейский суд неоднократно ссылался в своем прецедентном праве на важность конкретных конституционных положений в государствах-членах, чтобы оправдать конкретное исключение или различие. Вместе с тем известны дела, когда Европейский суд подавлял конституционную идентичность государств, например в деле *Omega.* Европейский суд не признал законными действия властей в немецком Бонне, где были запрещены игры с лазерным оружием, когда одни люди понарошку убивают других для развлечения, на основании того, что игра противоречит человеческому достоинству, охраняемому законами Германии. Европейский суд указал на единообразное применение свободы услуг во всем Европейском Союзе и на то, что право Союза не препятствует экономической деятельности, состоящей из коммерческих игр, имитирующих акты убийства[4].

В свою очередь, ряд государств (Франция, Германия, Польша, Венгрия) отстаивают определенную позицию в отношении содержания своей конституционной идентичности посредством органов конституционного контроля [19]. Наиболее показательно Лиссабонское решение Федерального конституционного суда Германии от 30 июня 2009 г., в котором было сформулировано национальное понимание интеграции. Интеграция предполагает готовность к совместным действиям и признание мнения, формируемого совместно, но не подчинения или отказа от собственной идентичности (п. 228 решения) [20, с. 48–49]. Ж. Стерк объясняет такую политику двойным намерением государств – членов Европейского Союза: определить себя в развивающемся процессе европейской интеграции и одновременно противопоставить собственную конституционную идентичность единообразию практики [21].

С аналогичными вопросами сохранения или утраты идентичности в процессе интеграции сталкиваются все государства, входящие в наднациональные объединения. В частности, создание БРИКС также стало причиной глобализации и ответом на нее. С одной стороны, государства сделали шаг к вза-

[4] ECJ 14 October 2004, Case C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

имодействию, невзирая на отсутствие в большинстве случаев общих границ и несопоставимую разницу в государственном строе каждого участника. С другой стороны, такое объединение отдельно договорившихся стран – вызов гегемонии конкретных политических сил на карте мира [22]. Еще раз подчеркнем, что каждая страна, состоящая в БРИКС, обладает узнаваемой и не схожей (до тождественности) с другими участниками объединения конституционной идентичностью. Данное обстоятельство социальной, экономической и правовой неоднородности стран должно быть оценено как положительный фактор для эволюции единой интегрированной структуры без подавления конституционной идентичности стран-участниц.

Антиглобализм также обладает силой влияния на содержание конституционной идентичности. Антиглобалисты полагают, что глобализация порождает неравенство стран, доминирование отдельных из них и господство отдельных идеологий. Соответственно, чем больше в стране влияние антиглобалистов, тем вероятнее принимаемые политические решения могут не совпадать с позицией международных органов и организаций.

В этой связи возникает злободневный вызов вторжения международного права в национальную правовую систему. В той или иной степени государства открывают свои юрисдикции международному праву, делясь частью суверенитета. Существуют различные примеры рецепции международного права на пути от монизма к дуализму [23]. Кроме того, ряд стран активно принимает на себя международные обязательства и стремится к их выполнению, являясь участниками универсальных и региональных международных организаций (большинство – страны Европейского Союза). В ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (116 стран-участниц) уточняется, что нормы национального права не могут служить государству оправданием за невыполнение им договора. При этом государство вправе самостоятельно очертить границы влияния международных актов на правовую систему, применяя международно-правовое и внутригосударственное регулирование сообща в их взаимодействии и взаимодополнении. Для стран Европы также характерно следовать нормам «мягкого права», в частности рекомендациям Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). То есть формально нормы отдельных деклараций, документов, принимаемых на наднациональном уровне, юридически носят рекомендательный характер. Несоблюдение норм «мягкого права» не влечет санкций для государства. При этом такие нормы не лишены влияния на внутригосударственную практику, поскольку государство – участник той или иной организации стремится по большей части продемонстрировать международному сообществу добрую волю в исполнении рекомендаций.

Обратным примером могут служить Соединенные Штаты Америки, которые избегают участия в международных договорах, не возлагая на государство дополнительных обязанностей, что также определяет конституционную идентичность страны.

Два представленных различных подхода к интеграции значительно влияют на изменчивость конституционной идентичности, поскольку государства, вовлеченные в международно-правовые отношения, чаще склонны прибегать к вынужденной или добровольной трансформации собственной идентичности, в то время как страны, ведущие относительно автономную от международного сообщества политику, обладают определенным иммунитетом.

3.2. Универсализация конституционных ценностей

Следует признать наличие многообразия конституционных ценностей. Учитывая постоянное развитие конституционных текстов, вызванных политическими, экономическими, социальными условиями и потребностями, применение различных критериев для определения значимости ценностей, надо добавить, что любая классификация ценностей достаточно условна, учитывая возможность определения новых ценностей. Тем не менее вполне можно говорить о системе ценностей, в том числе конституционных. При наличии системы важным является вопрос сохранения баланса ценностей, локализации противоречий при оценке тех или других ценностей и определении верховенства одних ценностей над другими. Безусловно возможно выделение ценностей по видовому признаку. Так, по Конституции РФ в первую очередь следует выделить такую конституционную ценность, как человек, его права и свободы, что прямо предусмотрено ст. 2 и детализируется в самостоятельной главе. По мнению Г.А. Гаджиева, это высшая ценность, предполагающая и наличие других конституционных ценностей, и существование иерархически построенной системы конституционных ценностей [12]. Необходимо выделение ценностей, определяющих основы конституционного строя России, учитывая приоритет норм гл. 1 Конституции (ст. 16), ценностей, которые перечислены в преамбуле Конституции РФ, но при этом не повторяются в нормативных поло-

жениях самого конституционного текста, ценностей, закрепленных в последующих положениях Конституции. По итогам конституционной реформы 2020 г. выделяют 45 дополнительно включенных в текст Конституции РФ конституционных ценностей, вызванных изменениями системного характера глобальных вызовов в мире [24].

Таким образом, каждое государство определяет для себя свой перечень ценностей исходя их государственного устройства, политического режима, формы правления, отношения к религии, других характеристик. В связи с этим сложно для разных государств предложить универсальные конституционные ценности в разных сферах. Тем не менее в условиях глобализации, развития механизмов защиты, в частности прав человека, международное сообщество стремится к оптимизации ценностей, их универсализации.

Признавая разнообразие конституционных ценностей, наличие их целой системы, существенным остается вопрос их соотношения, внутренней иерархии, взаимодействия ценностей, определения приоритета одних ценностей над другими. Принимая во внимание практику Европейского Суда по правам человека, решения Конституционного Суда РФ, необходимо констатировать, что суды не определяют верховенство конкретных ценностей при разрешении спора (при наличии конкуренции ценностей). Они лишь определяют приоритет конкретной ценности в конкретных правоотношениях.

Разноуровневая интеграция государств, а также деятельность межгосударственных органов может породить универсализацию конституционных ценностей. К примеру, наднациональные органы (Европейский суд) разрабатывают общие, применимые ко всем странам конституционные традиции и принципы для формирования особой культуры. Вместе с тем такая универсализация существенно ограничивает конституционную идентичность государства, поскольку в первую очередь конституционные ценности определяются самим государством, в том числе путем официального толкования норм конституции органом конституционного контроля [25, с. 108]. Последнее, однако, не исключает приверженности государства международно-правовым положениям. В этом случае государство будет готово принять предлагаемые конституционные ценности, адаптируя их под национальные ценности.

3.3. Кризисы и пандемия

Кризисы и другие стагнирующие этапы исторического, социального, политического, экономического развития – очевидные факторы, влияющие на трансформацию конституционной идентичности государства. По общему правилу, любые кризисы (от энергетического до эпидемиологического) активизируют деятельность органов и населения государства, направленную на поиск новых стратегий борьбы с кризисом, а значит – развития [26, с. 403]. Нельзя не отметить закономерность, согласно которой интерес к конституционной идентичности возрастает в условиях кризисов. К примеру, 2008–2012 гг. связывают с финансовым кризисом. Государствам для преодоления девальвации национальной валюты потребовалось менять конституционные стратегии в вопросах экономики, вынужденно взаимодействовать с международными структурами (кредитование Греции), восстанавливать банковскую систему (Кипр).

Миграционный кризис, связанный с массовым притоком беженцев из африканских и ближневосточных государств в 2015–2016 гг., отразился на изменении политики стран Европы и дифференцировал подходы стран к разрешению этого кризиса. Одни страны продолжают следовать принципу возможных конституционных трансформаций, поддерживая принцип толерантности – одной из ключевых целей создания Европейского Союза. Такие страны перестроились на лояльную миграционную политику. Часть из них, например Германия, требует схожей политики от других государств – членов организации. В то же время некоторые страны (Венгрия, Швеция) закрывали свои границы, тем самым выделив собственную конституционную идентичность от Европейского Союза. Греция, Италия, столкнувшиеся с непропорциональным распределением мигрантов, искали помощи у других стран.

В настоящее время миграционный кризис не утратил своей актуальности. В этой связи в Великобритании разработан план по радикальному изменению правил предоставления убежища для уменьшения числа нелегальных переселенцев. Лидеры влиятельных партий Франции высказываются о необходимости отказа от ряда статей Европейской конвенции по правам человека 1950 г., чтобы вести независимую политику и реально обеспечить безопасность государству и населению. А Европейская комиссия предложила революционное изменение миграционного законодательства Европейского Союза – упразднить Дублинское соглашение, согласно положениям которого ответственность за размещение мигрантов несет то государство, границы которого мигранты пересекли первично.

Наконец, текущий эпидемиологический кризис, касающийся распространения коронавирусной инфекции, внес свои коррективы в конституционную идентичность государств. Примерами проявлений такой трансформации может стать закрытие границ, полное или частичное – с отдельными государствами; внесение изменений в национальное законодательство, согласно которым пересматриваются вопросы о мерах, допустимых для реализации государством с целью обеспечения жизни и здоровья населения. Ряд государств менял методы государственного управления, чтобы провести целый комплекс необходимых карантинных мер и остановить распространение эпидемии на территории государства – одни вводили строгие ограничения конституционных прав (Италия, Испания, Германия), другие отказывались от таких мер, ориентируясь на консервацию текущей конституционной идентичности (Швеция, Беларусь, Мексика) [27, с. 70].

Таким образом, не каждое государство оказалось готовым к изменению объективной правовой реальности. Те же государства, что решились на изменения, вызванные необходимостью борьбы с пандемией, встали на долгий путь создания и популяризации новых правовых институтов, среди которых самоограничение прав человека, компенсация падений доходов населения и экономики в целом, эффективное и дистанционное (по-настоящему «открытое») правительство, смена национальных проектов (от военных к проектам поддержки здравоохранения).

3.4. Научно-промышленные достижения

Технологические достижения, научно-промышленные революции прямо или косвенно могут оказывать воздействие на трансформацию конституционной идентичности. Ярким примером может служить российская государственность, которая с XIX в. по наши дни столкнулась с тремя вариантами индустриализации страны. Каждый социально-экономический переход осуществлялся в параметрах соответствующего политико-правового режима [28]. Действующий политико-правовой режим, в свою очередь, определяет уровень восприимчивости к современным технологиям, скорость их адаптации в системе государства, распространения новейших достижений, их доступность среди населения или, напротив, отказ от таких достижений, постепенное принятие.

Существует немало подходов к подсчету научно-промышленных революций, но во главе каждого из предложенных стоит некоторое открытие. Сегодня принято говорить о четвертой научно-технической революции, связанной с цифровизацией. В условиях текущей научно-технической революции общественная жизнь уходит в виртуальные (облачные) структуры, осуществляется переход к мобильности. Государство и население всё чаще руководствуются ситуативной стратегией и тактикой социальных и политических действий. Соответственно и всякий выбор целей и средств их достижения становится ситуативно-зависимым. Современный миропорядок зависит от постоянно меняющейся сети информационных, ресурсных, социальных и иных связей [29]. В этой связи возникает необходимость трансформации управления (правового регулирования) большого блока общественных отношений: от принятия суверенного сетевого пространства всего государства до защиты цифрового следа человека.

Схожим образом влияние на конституционную идентичность оказывают отдельные технологические прорывы. К примеру, разработка таких технологий, как биопечать, редактирование геномов посредством CRISPR, создание химер человека и животного, приводит к возникновению как социально-экономических, так и этико-юридических проблем. Вторым примером предложим развитие робототехники с использованием искусственного интеллекта (беспилотные летательные аппараты, самоуправляемые автомобили и техника – автоматические помощники по дому). В 2017 г. Европарламент принял резолюцию о гражданско-правовых нормах, касающихся робототехники. В России в этот же период разрабатывался законопроект «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области робототехники» [30]. Очевидно, что сама возможность функционирования робота в пространстве человека порождает необходимость как системного законодательного регулирования в области робототехники, так и, возможно, изменение национальных интересов, традиций населения, если рассматривать масштабный вариант влияния.

4. Заключение

На настоящем этапе развития доктрины, невзирая на растущее количество трудов, посвященных представленной теме, сложно утверждать о сформированном едином учении или подходе к конституционной идентичности государства. Отсутствует конкретизация термина, существует замещение понятий «индивидуальности» (самобытности) и «идентичности» (универсальности), хотя индивидуальное и универсальное в обычном прочтении обладают противоположными значениями [31]. Обобщение конституционных ценностей встречает противодействие, но этот факт не исключает гармонизации и даже универсализации законодательства и исполне-

ние решений международных органов. Действительно, при изучении явления «идентичности» возникает немало вопросов, включая практические о поиске баланса между национальными и международными интересами, о влиянии национальных традиций на идентичность и возможном фактическом расхождении национальных интересов с собственным «Я» государства, о выработке основных моделей конституционной идентичности.

Однако вместе с тем не представляется возможным зафиксировать конституционную идентичность государства в некотором шаблоне, поскольку идентичность подвижна, изменчива, нестабильна. Приведенные примеры отдельных вызовов современности наглядно демонстрируют трансформацию идентичности: добровольную, вынужденную или осознанно-ответную, спланированную или внезапную. Способность к трансформации, в том числе обусловленную внешними факторами (кризисами и достижениями человечества), международными обязательствами, составляет важный признак конституционной идентичности государства. Государству в лице его органов власти и населения нужно принять данную трансформационную особенность своей идентичности и при выработке внутригосударственной или международной политики закладывать риски трансформации, ее последствия и возможные решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боков Ю. А. Принципы аксиологического подхода и проблема совершенствования конституционного законодательства / Ю. А. Боков, Е. Г. Васильева // Вестник ВолГУ. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. – № 2 (23). – С. 69–74.

2. Блохин П. Д. Судебная доктрина конституционной идентичности: генезис, проблемы, перспективы / П. Д. Блохин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 6. – С. 62–81. – DOI: 10.21128/1812-7126-2018-6-62-81.

3. Ряховская Т. И. Преемственность в конституционном праве в контексте конституционной самобытности / Т. И. Ряховская // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 2. – С. 30–44. – DOI: 10.12737/jrl.2021.017.

4. Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность / А. Н. Кокотов. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1994. – 126 с.

5. Бланкенагель А. «Призрак бродит по решениям европейских конституционных судов»: что делать с конституционной идентичностью? / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 5. – С. 42–64. – DOI: 10.21128/1812-7126-2018-5-42-64.

6. Троицкая А. Экспрессивный и функциональный потенциал конституционных устремлений / А. Троицкая, Т. Храмова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 1. – С. 54–79. – DOI: 10.21128/1812-7126-2018-1-54-79.

7. Батурин Ю. Конституция как инсигния и символ правового порядка / Ю. Батурин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1. – С. 4–7.

8. Рубцова М. В. Государственная идентичность как фактор управляемости современным обществом / М. В. Рубцова, А. Г. Санина // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2012. – Т. 15, № 3. – С. 86–97.

9. Мочалов А. Н. Советская аномалия или европейская закономерность? Размышления о природе этнического (многонационального) федерализма / А. Н. Мочалов // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 1. – С. 79–89. – DOI: 10.3476/2410-2709-2020-1-79-89.

10. Кондаков И. В. Цивилизационная идентичность в переходную эпоху: культурологический, социологический и искусствоведческий аспекты / И. В. Кондаков, К. Б. Соколов, Н. А. Хренов. – М. : Прогресс-Традиция, 2011. – 1023 с.

11. Гобозов И. А. Государство и национальная идентичность: глобализация или интернационализация / И. А. Гобозов. – М. : ЛИБРОКОМ, 2013. – 198 с.

12. Гаджиев Г. А. Конституционно-правовое концептуальное пространство и его ценности / Г. А. Гаджиев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – № 2. – С. 3–16.

13. Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде / К. В. Арановский. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 690 с.

14. Кравец И. А. Телеологический конституционализм, конституционная идентичность и публичный правопорядок (научное знание, российский, сравнительный и международный контексты) / И.А. Кравец // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 439. – С. 202–215. – DOI: 10.17223/15617793/439/28.

15. Филиппова Н. А. Национальная идентичность в евразийском контексте: особенности российской конституционной реформы 2020 года / Н. А. Филиппова // Вестник Сургутского государственного университета. – 2020. – № 2 (28). – С. 95–107.

16. Jacobsohn G. Constitutional Identity / G. Jacobsohn // The Review of Politics. – 2006. – Vol. 68, iss. 3. – P. 361–397.

17. National Constitutional Identity and European Integration / eds. A. Saiz Arnaiz & C. Alcoberro Llivina. – Cambridge, Antwerp, Portland : Intersentia, 2013. – xii, 326 p.

18. Besselink L.F.M. National and Constitutional Identity Before and After Lisbon // Utrecht Law Review. – 2010. – Vol. 6, iss. 3. – P. 36–49. – DOI: 10.18352/ulr.139.

19. Kucherenko P. The concept of constitutional identity as a legal argument in constitutional judicial practice / P. Kucherenko, E. Klochko // Russian Law Journal. – 2019. – Vol. 7, no. 4. – P. 99–124. – DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-4-99-124.

20. Васильева Т. А. Суд ЕС и конституционные суды государств – членов Европейского союза в поисках конституционной идентичности / Т. А. Васильева // Труды Института государства и права РАН. – 2019. – Т. 14, № 2. – С. 32–58.

21. Sterck J. Expressing Sovereignty in the European Union: An Irish Perspective on Constitutional Identity : UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, Research Paper No. 03061213. – Dec. 6, 2013. – 22 p. – URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2439204 (дата обращения: 22.05.2021).

22. Zakharova M. Experiences of legal integration and reception by the BRICS countries: five passengers in a boat (without a dog) / M. Zakharova, V. Przhilenskiy // BRICS Law Journal. – 2018. – Vol. 5, no. 2. – P. 4–23. – DOI: 10.21684/2412-2343-2018-5-2-4-23.

23. 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: 10.24147/2542-1514.2021.5(1).40-57.

24. Саликов М. С. Конституционные ценности на новом этапе развития Основного закона Российской Федерации / М. С. Саликов, М. В. Гончаров // Herald of the Euro-Asian Law Congress. – 2020. – № 1. – С. 60–68.

25. Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе / В. В. Невинский // Lex Russica. – 2018. – № 11 (144). – С. 106–121. – DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.106-121.

26. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности / Т. Я. Хабриева // Вестник Российской академии наук. – 2020. – Т. 90, № 5. – С. 403–414. – DOI: 10.31857/S0869587320050035.

27. Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям / Е. В. Лунгу // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 69–75. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.

28. Бутаков А. В. Российская государственность. 2017 / А. В. Бутаков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 15–24. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).15-24.

29. Яницкий О. Н. Четвертая научно-техническая революция, глобализация и институты / О. Н. Яницкий // Научный результат. Социология и управление. – 2018. – Т. 4, № 2. – С. 45–57.

30. Гаджиев Г. А. Может ли робот быть субъектом права? (поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики) / Г. А. Гаджиев, Е. А. Войниканис // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 4. – С. 24–48.

31. Аничкин Е. С. «Конституционная идентичность»: к вопросу о конкретизации термина / Е. С. Аничкин, Т. И. Ряховская // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 446. – С. 196–201. – DOI: 10.17223/15617793/446/25.

REFERENCES

1. Bokov Yu.A., Vasilyeva E.G. Principles of the axiological approach and the problem of improving constitutional legislation. *Vestnik VolGU. Seriya 5. Yurisprudentsiya = Bulletin of the Volga State University. Series 5. Jurisprudence*, 2014, no. 2, pp. 69–74. (In Russ.).

2. Blokhin P.D. Judicial doctrine of constitutional identity: genesis, problems, prospects. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2018, no. 6, pp. 62–81. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-6-62-81. (In Russ.).

3. Ryakhovskaya T.I. Continuity in constitutional law in the context of constitutional identity. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 2. pp. 30–44. DOI: 10.12737/jrl.2021.017. (In Russ.).

4. Kokotov A.N. *The Russian nation and Russian statehood*. Yekaterinburg, Ural State Legal Academy Publ., 1994. 126 p. (In Russ.).

5. Blankenagel A. "A ghost haunts the decisions of the European Constitutional courts": what to do with the constitutional identity? *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2018, no. 5, pp. 42–64. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-5-42-64. (In Russ.).

6. Troitskaya A., Khramova T. Expressive and functional potential of constitutional aspirations. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2018, no. 1, pp. 54–79. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-1-54-79. (In Russ.).

7. Baturin Yu. The Constitution as an insignia and a symbol of the legal order. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 1, pp. 4–7. (In Russ.).

8. Rubtsova M.V., Sanina A.G. State identity as a factor of manageability of modern society. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii = Journal of Sociology and Social Anthropology*, 2012, vol. 15, no. 3, pp. 86–97. (In Russ.).

9. Mochalov A.N. Soviet anomaly or European regularity? Reflections on the nature of ethnic (multinational) federalism. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka = Russian law: education, practice, science*, 2020, no. 1, pp. 79–89. DOI: 10.3476/2410-2709-2020-1-79-89. (In Russ.).

10. Kondakov I.V., Sokolov K.B., Khrenov N.A. *Civilizational identity in the transitional era: cultural, sociological and art-historical aspects*. Moscow, Progress-Traditsiya Publ., 2011. 1023 p. (In Russ.).

11. Gobozov I.A. *The state and national identity: globalization or internationalization*. Moscow, LIBROKOM Publ., 2013. 198 p. (In Russ.).

12. Gadzhiev G.A. Constitutional and legal conceptual space and its values. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2012, no. 2, pp. 3–16. (In Russ.).

13. Aranovsky K.V. *Constitutional tradition in the Russian environment*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2003. 690 p. (In Russ.).

14. Kravets I.A. Teleological constitutionalism, constitutional identity and public law and order (scientific knowledge, Russian, comparative and international contexts). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Tomsk State University*, 2019, no. 439, pp. 202–215. DOI: 10.17223/15617793/439/28. (In Russ.).

15. Filippova N.A. National identity in the Eurasian context: features of the Russian Constitutional reform in 2020. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Surgut State University*, 2020, no. 2 (28), pp. 95–107. (In Russ.).

16. Jacobsohn G. Constitutional Identity. *The Review of Politics*, 2006, vol. 68, iss. 3, pp. 361–397.

17. Saiz Arnaiz A., Alcoberro Llivina C. (eds.). *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia Publ., 2013. xii + 326 p.

18. Besselink L.F.M. National and Constitutional Identity Before and After Lisbon. *Utrecht Law Review*, 2010, vol. 6, iss. 3, pp. 36–49. DOI: 10.18352/ulr.139.

19. Kucherenko P., Klochko E. The concept of constitutional identity as a legal argument in constitutional judicial practice. *Russian Law Journal*, 2019, vol. 7, no. 4. pp. 99–124. DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-4-99-124.

20. Vasilyeva T.A. The Court of justice and the constitutional courts of the member States of the European Union in search of the constitutional identity. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of state and law of RAS*, 2019, vol. 14, no. 2, pp. 32–58. (In Russ.).

21. Sterck J. *Expressing Sovereignty in the European Union: An Irish Perspective on Constitutional Identity*, UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, Research Paper No. 03061213. Dec. 6, 2013. 22 p. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2439204 (accessed date: May 22, 2021).

22. Zakharova M., Przhilenskiy V. Experiences of legal integration and reception by the BRICS countries: five passengers in a boat (without a dog). *BRICS Law Journal*, 2018, Vol. 5, no. 2, pp. 4–23. DOI: 10.21684/2412-2343-2018-5-2-4-23.

23. 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: 10.24147/2542-1514.2021.5(1).40-57. (In Russ.).

24. Salikov M.S., Goncharov M.V. Constitutional values at a new stage of development of the Basic Law of the Russian Federation. *Herald of the Euro-Asian Law Congress*, 2020, no. 1, pp. 60–68. (In Russ.).

25. Nevinsky V.V. The essence and universalization of constitutional values in modern society. *Lex Russica*, 2018, no. 11 (144), pp. 106–121. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.106-121. (In Russ.).

26. Khabrieva T.Ya. Constitutional reform in Russia: in search of national identity. *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk = Bulletin of the Russian Academy of Sciences*, 2020, vol. 90, no. 5, pp. 403–414. DOI: 10.31857/S0869587320050035. (In Russ.).

27. Lungu E.V. COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75. (In Russ.).

28. Butakov A.V. The Russian statehood. 2017. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 15–24. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).15-24. (In Russ.).

29. Yanitsky O.N. The fourth scientific and technical revolution, globalization and institutions. *Nauchnyi rezul'tat. Sotsiologiya i upravlenie = Scientific result. Sociology and management*, 2018, vol. 4, no. 2, pp. 45–57. (In Russ.).

30. Gadzhiev G.A., Voynikanis E.A. Can a robot be a subject of law? (search for legal forms for regulating the digital economy). *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2018, no. 4, pp. 24–48. (In Russ.).

31. Anichkin E.S., Ryakhovskaya T.I. "Constitutional identity": on the question of concretization of the term. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Tomsk State University*, 2019, no. 446, pp. 196–201. DOI: 10.17223/15617793/446/25. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Блещик Александр Владимирович – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: bleszczyk@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-9166-4432
SPIN-код РИНЦ: 2386-2700; AuthorID: 1105849

Калинина Екатерина Геннадьевна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: catherinekalinina@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6483-9556
SPIN-код РИНЦ: 7007-3940; AuthorID: 961063

Несмеянова Светлана Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: nesmeyanova@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7640-9839
SPIN-код РИНЦ: 5954-0751; AvthorID: 394566

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Aleksandr V. Bleshchik – PhD in Law, lecturer, Department of Constitutional Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: bleszczyk@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-9166-4432
RSCI SPIN-code: 2386-2700; AuthorID: 1105849

Ekaterina G. Kalinina – PhD in Law, senior lecturer, Department of Constitutional Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: catherinekalinina@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6483-9556
RSCI SPIN-code: 7007-3940; AuthorID: 961063

Svetlana E. Nesmeyanova – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Constitutional Law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: nesmeyanova@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7640-9839
RSCI SPIN-code: 5954-0751; AuthorID: 394566

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Блещик А.В. Трансформация конституционной идентичности государства в условиях вызовов современности / А.В. Блещик, Е.Г. Калинина, С.Э. Несмеянова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 87–100. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).87-100.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bleshchik A.V., Kalinina E.G., Nesmeyanova S.E. Transformation of constitutional identity due to contemporary challenges. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 87–100. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).87-100. (In Russ.).

УДК 342.7
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).101-111

CC BY 4.0

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ВЕКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ В РОССИИ

Е.С. Аничкин
Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
15 апреля 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Пандемия, права человека, конституция, трансформация конституционного статуса, COVID-19, ограничения прав, приостановление реализации прав

Исследуются изменения, которым подвергся конституционный статус личности в условиях противодействия распространению коронавирусной инфекции в Российской Федерации. Отмечено, что в наибольшей мере он претерпел негативную, хотя и вынужденную для человека и гражданина трансформацию в виде ограничения основных прав, приостановления реализации основных прав, возложения дополнительных обязанностей; в меньшей степени наблюдаются позитивные изменения, нашедшие выражение в содержательном уточнении и дополнении некоторых прав человека и гражданина, а также механизмов их реализации, при этом некоторые основные права получили трансформацию в нескольких направлениях, хотя и с разницей во времени, содержании, территории действия или круге лиц. Каждый вектор трансформации конституционного статуса подкреплен в статье разнообразными примерами из федерального и регионального законодательства.

CONSTITUTIONAL STATUS OF AN INDIVIDUAL IN THE CONTEXT OF CORONAVIRUS PANDEMIC: VECTORS OF TRANSFORMATION IN RUSSIA

Evgeny S. Anichkin
Altai State University, Barnaul, Russia

Article info
Received –
2021 April 15
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Pandemic, human rights, constitution, transformation of constitutional status, COVID-19, restrictions on rights, suspension of the exercise of rights

The subject of research is the scientific understanding of the ways, manifestations and trends in the transformation of the constitutional status of an individual in the context of the spread of coronavirus infection.

The purpose of the research is to confirm or disprove the scientific hypothesis that the COVID-19 pandemic impacts negatively on the content and implementation of the constitutional status of an individual in Russia.

The methodology. General scientific methods, especially dialectical ones, made it possible to study the conditions and process of evolution of the constitutional status of an individual in the context of confronting coronavirus infection. With the help of a synergistic method the analysis of cross-sectoral communication of national constitutional law and international legal regulation is carried out. The systemic-structural method was used in the study of intrasystemic changes in the constitutional status of an individual. A study of normative legal sources was made using the formal legal method.

The main results, scope of application. The constitutional status of an individual is undergoing a clear transformation in four directions, each of which has received a separate consideration in the work. Basically, the transformation concerned such an element of the constitutional status as "rights". For the most part, these changes have a negative character for an individual, that is, they worsen his constitutional and legal situation in comparison with the "pre-pandemic" period, but they will remain in one way or another until the sanitary and epidemiological situation normalizes.

It is noteworthy that the same element of the constitutional status, including the same right, can experience several variants of transformation, but with a difference in time, content, territory of action or circle of persons. For example, the development of the right to freedom of movement on the territory of the Russian Federation is accompanied by both its restriction and suspension of implementation in general, and the right to entrepreneurial

ISSN 2542-1514 (Print)

activity is accompanied by an additional opportunity for business representatives to receive compensation for forced losses.
The pandemic has demonstrated the permissibility and even a certain expediency of transforming the constitutional status of a person and a citizen not only by federal laws (which follows from Part 3 of Article 55 of Russian Constitution), but also by-laws and regulations, not only at the federal, but also at the regional level. This possibility is due to references in federal legislation. It should be recognized that over the past year, for the first time, we have witnessed the active regulation of the constitutional status of a person and a citizen by the subordinate normative acts of the constituent entities of the Russian Federation, which indicates their confident incorporation into the number of sources of its legal regulation.
Conclusions. The vectors of transformation of constitutional status of an individual due to COVID-19 pandemic were: (a) the restriction of some basic rights, (b) the suspension of the implementation of a number of basic rights, (c) the substantive clarification and addition of certain rights and mechanisms for their implementation, (d) imposition of additional responsibilities.

1. Введение

2020-й год ознаменовался новым глобальным вызовом – пандемией коронавирусной инфекции. Пандемия сформировала новую мировую реальность [1; 2], вызвала кризисные явления в экономике [3–5], обусловила рост преступности [6], оказала существенное воздействие на развитие широкого круга общественных отношений, заметно повлияла на становление и последующую эволюцию новых подходов к правовому регулированию. Главным образом, это нашло выражение в уверенном формировании объемного и сквозного для системы объективного права «антиковидного» правового массива [7], преобразующего сложившиеся отрасли и институты российского права.

В современных условиях определенную трансформацию испытывают даже базовые незыблемые сегменты международного [8] и внутреннего российского права, одним из которых является правовое положение человека и гражданина [9]. При этом заметным изменениям подвергается и его ядро, т. е. конституционный статус человека и гражданина. Наблюдаемая в настоящее время актуализация отдельных конституционных прав, появление новых способов государственного контроля за человеком [10], сужение автономии личности и, напротив, усиление ее зависимости от государства в условиях противодействия распространению COVID-19 обусловливают злободневность постановки данного вопроса. В связи с этим научное осмысление путей, проявлений и тенденций трансформации конституционного личности в свете ее взаимоотношений с публичной властью обретает всё возрастающее значение.

Проблема влияния пандемии коронавируса на правовой статус человека, включая его конституционные права, получила отражение как в отечественной, так и в зарубежной юридической науке. К числу российских ученых, посвятивших внимание данной проблеме, можно назвать, в частности, Г.Э. Адыгезалову, С.А. Белова, Е.Н. Дорошенко, М.В. Залоило, С.И. Плотникова, Г.Б. Романовского, Н.Н. Черногора, Ю.Л. Шумских. Зарубежными исследователями обозначенного вопроса стали А. Корао, Д. Лотар, Дж. Макбрайд, Дж. Сара и др.

Полагаем, что конституционный статус человека и гражданина подвергается явной трансформации в четырех направлениях: 1) ограничение основных прав человека и гражданина; 2) приостановление реализации основных прав человека и гражданина; 3) возложение на человека и гражданина дополнительных обязанностей; 4) содержательное уточнение и дополнение некоторых прав человека и гражданина, а также механизмов их реализации, – каждое из которых требует отдельного рассмотрения.

2. Ограничение основных прав человека и гражданина

В последний год в отечественной науке конституционного права ведется активная дискуссия о правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина в сложившихся условиях [11; 12]. В рамках этой дискуссии рельефно просматриваются несколько вопросов: о допустимости ограничений с точки зрения основных международных договоров с участием России, о форме и уровне ограничений и об их допустимых пределах.

В целом международные договоры допускают возможность ограничений прав и свобод человека в условиях чрезвычайных ситуаций, например ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 4 Международного пакта об

ISSN 2658-4050 (Online)

экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – ЕКПЧ). Так, в ст. 15 ЕКПЧ предусмотрено, что «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации», государство, являющееся участником ЕКПЧ, вправе «принимать меры в отступление от его обязательств» по данной Конвенции.

В то же время названные договоры определяют некоторые пределы ограничений прав и свобод человека. Их нормы исходят из необходимости ограничений именно при наличии чрезвычайных условий, четко сформулированным и доступным законом, а также если ограничения совместимы с природой прав и свобод и соразмерны определенной законом цели. Кроме того, ст. 15 ЕКПЧ требует соответствия вводимых мер другим обязательствам государства по международному праву.

Вводимые в Российской Федерации в условиях пандемии ограничения с позиции международного права обоснованно считать допустимыми с точки зрения основания и целей, хотя в отношении формы и оптимальных границ таких ограничений мнения разделяются. Как известно, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина именно федеральным законом. Большинство ученых полагают достаточным предусмотреть возможность ограничений в федеральном законе, т. е. их установление в формате федерального закона, в то время как непосредственное их введение может осуществляться на основе отсылки федерального закона подзаконным нормативным правовым актом [13, с. 79–80], в том числе и регионального уровня [14, с. 10], но существует и противоположная точка зрения [15]. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», определяя режим карантина как системы ограничительных мероприятий в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний (ст. 31), устанавливает, что его введение на конкретной территории предусмотрено на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления[1]. Иными словами, названный закон допускает введение ограничений на уровне подзаконных актов путем отсылки к ним в федеральном законе, что не противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Проблема оптимальности границ ограничений актуализируется на фоне конкретных ограничений ряда основных прав и свобод. В основном они затронули такие конституционные права, как право каждого свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории России (ч. 1 ст. 27), право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 27), право каждого заниматься предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34), право каждого на неприкосновенность частной жизни и связанный с этим запрет сбора личных данных без согласия лица (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24), право на медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41) ввиду заметного сужения оказания медицинской помощи на плановой основе. Также ограничению подвергся ряд прав, обусловленных Основным законом, но закрепленных в текущем законодательстве (например, ограничение въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, которое применительно к гражданам отдельных стран модифицировалось в полный запрет въезда).

В частности, практика ограничения свободы передвижения в пространстве, по времени действия, по содержанию и по кругу лиц в условиях эпидемий является весьма распространенной в мире [16, с. 60; 17]. В России возможность такого рода ограничений предусматривается ст. 8 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в соответствии с которой это возможно, в том числе «на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности»[2]. По мнению С.И. Плотникова, специально занимавшегося исследованием этого вопроса, в арсенал мер ограничения свободы передвижения, осуществляемых различными субъектами Российской Федерации, входят: 1) запрет на покидание места жительства (места пребывания); 2) запрет на въезд и выезд в определенные муниципальные образования в рамках субъекта Российской Федерации; 3) обязанность соблюдать карантин по приезде из субъектов Российской Феде-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

[2] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

рации и иностранных государств со сложной санитарно-эпидемиологической обстановкой; 4) установление режима самоизоляции для определенных категорий граждан (в основном, старше 65 лет и имеющих хронические заболевания) [18, с. 132], распространенное и во многих зарубежных странах [19].

Региональная нормотворческая практика демонстрирует и нестандартные ограничительные меры. Например, согласно Указу губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 г. № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» было временно приостановлено посещение гражданами в целях досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий зданий, строений, сооружений (помещений в них), предназначенных преимущественно для проведения таких мероприятий, в том числе ночных клубов (дискотек) и иных аналогичных объектов, кинотеатров (кинозалов), детских игровых комнат и детских развлекательных центров, иных развлекательных и досуговых заведений (п. 1)[3].

Все ограничительные меры на региональном уровне вводились с учетом конкретной санитарно-эпидемиологической ситуации на соответствующей территории. По справедливому замечанию Д. Макбрайда, «пропорциональность этих ограничений – как в отношении их масштабов, так и продолжительности – зависит от того, будет ли продемонстрирована их значимость для предотвращения распространения заболевания, а также их влияние на возможность получения предметов первой необходимости…» [20, с. 7]. Данные обстоятельства принимались во внимание при установлении ограничений, в целом отличались соразмерностью и показали свою эффективность.

В ряде случаев пределы ограничения права конкретизируются в законе, что может быть продемонстрировано на примере ужесточения уголовной [21, с. 49] и административной ответственности в условиях пандемии. Как известно, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ предусматривает право каждого свободно распространять информацию любым законным способом. В этой связи Ю.Л. Шумских справедливо обращает внимание на рост числа ситуаций «с распространением фейков (ложной информации) в сети Интернет, что молниеносно приводит к крайне негативным последствиям: созданию препятствий реализации мер по недопущению распространения коронавируса, паники и дезориентации населения, причинению психологического ущерба гражданам» [22, с. 58]. В качестве закономерной реакции наблюдается дополнение ст. 13.15 Кодекса об административных правонарушениях РФ «Злоупотребление свободой массовой информации» двумя составами административных правонарушений (п. 10.1, 10.2), а Уголовного кодекса РФ – ст. 207.1. «Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» и ст. 207.2 «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия». К примеру, превышением легального предела права на распространение информации согласно п. 10.1 является распространение «под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств».

3. Приостановление реализации основных прав человека и гражданина

По обоснованному наблюдению Н.Н. Черногора, отличительной чертой правового регулирования в условиях противодействия коронавирусу выступает изменение композиции правового пространства, выражающееся в приостановлении действия отдельных норм законов [23, с. 15]. В отдельных случаях это влечет за собой временное (на определенный или неопределенный срок) приостановление реализации некоторых предусмотренных Конституцией РФ прав человека и гражданина. Важно подчеркнуть: речь идет не об отмене этих прав, что недопустимо в соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, а именно о временной невозможности их осуществления, в том числе по причине вынужденного запрета. В наибольшей мере это явление коснулось таких конституционных прав, как права на проведение собраний и иных массовых мероприятий (ст. 31), права пользования учреждениями культуры и доступа к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44), права на участие в выборах (ч. 2 ст. 32), права свободно выез-

[3] Указ Губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 года № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» // Российская газета. 2020. 31 марта. URL: https://rg.ru/2020/03/31/altkrai-ukaz43-reg-dok.html (дата обращения: 27.04.2021).

ISSN 2658-4050 (Online)

жать за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 27), права на забастовку (ч. 4 ст. 37), права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ч. 3 ст. 37) [24], права на занятие предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34).

Иллюстрацией к сказанному могут послужить поправки в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 1 апреля 2020 г., согласно которым «при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации голосование на выборах, референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии…» (ст. 11.2)[4]. На основании данного положения уже 3 апреля 2020 г. было принято Постановление ЦИК России № 246/1820-7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации»[5], которым было отложено голосование по 109 выборным кампаниям в 38 регионах России, из которых 35 – досрочные выборы, 53 – дополнительные, 4 – повторные, 5 голосований по выборам во вновь созданные органы (первого созыва)[6]. Подобная юридическая практика встречается и за рубежом [25].

Однако приостановление реализации отдельных конституционных прав неоднократно устанавливалось и на региональном уровне [26, с. 14]. Так, Указом Мэра г. Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ (с изменениями и дополнениями) «О введении режима повышенной готовности» установлен запрет проведения на территории Москвы публичных и иных массовых мероприятий (п. 2)[7]. В ряде регионов такая мера представлена в нормативных правовых актах более конкретизировано. Например, указом Губернатора Псковской области от 15 марта 2020 г. № 30-УГ (ред. от 14 апреля 2021 г.) «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Псковской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» предусмотрен запрет на проведение публичных мероприятий с очным присутствием граждан за исключением пикетирования, проводимого одним участником. Иные массовые мероприятия кроме публичных допускаются при одновременном соблюдении нескольких условий: они проводятся на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления; проведение мероприятия согласовано с Главным государственным санитарным врачом по Псковской области; организатором мероприятия обеспечивается соблюдение условий проведения мероприятий, определенных Главным государственным санитарным врачом по Псковской области[8].

4. Возложение на человека и гражданина дополнительных обязанностей

Легальной основой данного вектора трансформации конституционного статуса человека и гражданина являются поправки в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 1 апреля 2020 г. В соответствии с пп. «у» п. 1 ст. 11 данного закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили новое полномочие устанавливать «обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Тем не менее в литературе представлено и мнение о том, что указанный закон «не предусматривает обязанности граждан при объявлении режима повышенной готовности» [27, с. 37].

В наибольшей степени дополнительные обязанности проявились в сферах личного общения, образования, труда, въезда на территорию России, перемещения по территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Распространенными дополнительными обязанностями стали, в частности, необходимость использования средств индивидуальной защиты (маски, перчатки), соблюдения социальной дистанции, обязанности удаленного режима работы и обучения в дистанционном формате, обязанность российских граждан соблюдать карантин

[4] Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

[5] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349848/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 20.04.2021).

[6] Какие выборы перенесут из-за пандемии коронавируса // Рабочий путь. 10 апр. 2020. URL: https://www.rabochyput.ru/news/126924-kakie-vybory-perenesut-iz-za-pandemii-koronavirusa.html (дата обращения: 27.04.2021).

[7] URL: https://docs.cntd.ru/document/564377628 (дата обращения: 27.04.2021).

[8] Псковская правда. 2020. 20 марта.

ISSN 2542-1514 (Print)

по приезду из других регионов России и зарубежных стран с неблагополучной эпидемиологической обстановкой, а для российских граждан, возвращающихся в Россию воздушным транспортом, еще и обязанность в течение трех календарных дней со дня прилета пройти лабораторное исследование на COVID-19 и разместить информацию о его результате на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Кроме того, на иностранных граждан при въезде на территорию России возложена обязанность иметь при себе актуальный медицинский документ об отсутствии COVID-19 и анкету для прибывающих авиарейсами в нашу страну, а для прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности еще выполнять требование по изоляции сроком 14 календарных дней со дня прибытия.

Конкретизация дополнительных обязанностей наблюдается на региональном уровне, начиная с внедрения в нескольких субъектах Российской Федерации (Москва и др.) системы специальных электронных пропусков для передвижения по территории соответствующего региона на личном и общественном транспорте. Например, согласно п. 5 Указа Главы Республики Башкортостан от 18 марта 2020 г. № УГ-111 «О введении режима “повышенная готовность” на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)»[9] граждане, прибывшие в Международный аэропорт «Уфа» им. Мустая Карима из иностранных государств, проходят обязательную термометрию на борту воздушного судна. В соответствии с п. 2 Указа Главы Республики Коми от 15 марта 2020 г. № 16 «О введении режима повышенной готовности» гражданам, прибывшим на территорию Республики Коми из-за пределов Российской Федерации, необходимо сообщать о своем возвращении, месте, датах пребывания на указанных территориях, контактную информацию на горячую линию по указанному номеру телефона[10].

5. Содержательное уточнение и дополнение некоторых прав человека и гражданина, а также механизмов их реализации

Представляется, что это направление трансформации имеет три проявления:

1. Обращает на себя внимание легализация новых возможностей на федеральном уровне в рамках некоторых установленных Конституцией РФ прав. В рамках права на охрану здоровья и медицинскую помощь формируется специальное право на доступ к вакцине от COVID-19 [28]. Право на социальное обеспечение конкретизировано в новых условиях правом на денежные компенсации отдельным категориям лиц, вовлеченным в борьбу с распространением коронавирусной инфекции (например, медицинским работникам), а также семьям с детьми. Существенные ограничения предпринимательской деятельности обусловили отдельные случаи предоставления государством компенсаций представителям бизнеса. Право на отдых от работы содержательно обогащено таким явлением, как «нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы». В частности, такие дни были установлены в Российской Федерации с 4 по 30 апреля 2020 г.[11]

2. Наблюдается появление новых прав или содержательное расширение ранее установленных прав на региональном уровне. Среди прочего это безвозмездное обеспечение средствами индивидуальной защиты (п. 27 Указа Главы Республики Башкортостан от 18 марта 2020 г. № УГ-111), бесплатная доставка жизненно необходимых лекарств гражданам, которые соблюдают режим самоизоляции (п. 13.4 Указа Главы Республики Коми от 15 марта 2020 г. № 16), создание для работников безопасных условий труда с точки зрения использования работодателями дополнительных антиковидных мер (п. 10.4 Указа Губернатора Ивановской области от 17 марта 2020 г. № 23-уг «О введении на территории Ивановской области режима повышенной готовности»[12]), право на получение услуг связи и подключение к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» граждан, достигших возраста 65 лет, при нулевом или отрицательном балансе (п. 17 Указа Губернатора Ивановской области от 17 марта 2020 г. № 23-уг).

3. Изменяется механизм реализации некоторых конституционных прав в сторону их цифровизации. Очевидно, пандемия породила наряду с множеством отрицательных последствий и положитель-

[9] URL: https://npa.bashkortostan.ru/27524/ (дата обращения: 20.04.2021).

[10] Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2020. № 5. Ст. 44.

[11] Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

[12] Ивановская газета. 2020. 24 марта.

ный эффект в виде массового и активного использования современных цифровых технологий при реализации права на участие в выборах, права на общение, права на судебную защиту [29, с. 75], права на доступ к информации, права на осуществление предпринимательской деятельности, права на медицинскую помощь, права на собрания и ряд других. Следствием этого стали заказ и получение государственных и муниципальных услуг онлайн, интернет-программы и мобильные средства обеспечения общения, проведение собраний в режиме видеоконференцсвязи с помощью разных программ, электронное голосование, использование новейших разработок искусственного интеллекта при диагностировании COVID-19 и ряда других заболеваний, онлайн-торговля, технологии электронного правосудия. В то же время необходимо признать обострение проблемы нарушений прав человека в условиях массированного развития цифровых технологий, включая сохранение персональных данных [30].

6. Заключение

Вышеизложенное позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, в условиях пандемии коронавируса конституционный статус человека и гражданина России подвергся явной трансформации, наблюдаемой, по меньшей мере, в четырех направлениях. Векторами его трансформации стали ограничение некоторых основных прав, приостановление реализации ряда основных прав, содержательное уточнение и дополнение отдельных прав и механизмов их реализации, а также возложение дополнительных обязанностей. Как видно, в основном трансформация коснулась такого элемента конституционного статуса, как права. По большей части эти трансформации имеют негативный для человека и гражданина характер, т. е. ухудшают его конституционно-правовое положение в сравнении с «допандемийным» периодом. Очевидно, эти изменения в конституционном статусе сохранятся в той или иной мере до нормализации санитарно-эпидемиологической обстановки.

Во-вторых, один и тот же элемент конституционного статуса, в том числе одно и то же право, может испытывать несколько вариантов трансформации, но с разницей во времени, содержании, территории действия или круге лиц. Например, как мы могли видеть, развитие права на свободу передвижения по территории Российской Федерации сопровождается как его ограничением, так и приостановлением реализации вообще, а право на предпринимательскую деятельность сопровождается на фоне его ограничений дополнительной возможностью получения представителями бизнеса компенсаций за вынужденные убытки.

В-третьих, пандемия продемонстрировала допустимость и даже определенную целесообразность трансформации конституционного статуса человека и гражданина не только федеральными законами (что во многом следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), но и подзаконными нормативными актами, причем не только федерального, но и регионального уровней. Такая возможность обусловлена отсылками в федеральном законодательстве. При этом надо признать, что за последний год мы впервые стали свидетелями активного регулирования конституционного статуса человека и гражданина подзаконными нормативными актами субъектов Российской Федерации, что свидетельствует об их уверенной инкорпорации в число источников его правового регулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пеньков В. Ф. Влияние пандемии нового коронавируса на мировую ситуацию / В. Ф. Пеньков, Ф. Алфедейлат // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10, № 6 (58). – С. 1942–1947. – DOI: 10.35775/PSI.2020.58.6.029.

2. Абрамов А. В. Пандемия COVID-19: конец привычного мира? / А. В. Абрамов, В. Э. Багдасарян, С. О. Бышок, С. В. Володенков, Д. Г. Евстафьев, В. Г. Егоров, Н. А. Комлева, Н. С. Крамаренко, А. В. Манойло, О. М. Михайлёнок, А. И. Петренко, В. Ф. Прокофьев // Вестник Московского государственного областного университета. – 2020. – № 2. – С. 3–83. – DOI: 10.18384/2224-0209-2020-2-1001.

3. Балашов А. М. Анализ влияния пандемии COVID-19 на российскую экономику и разработка рекомендаций по стимулированию экономической активности и смягчению негативных последствий для бизнеса и населения / А. М. Балашов // Карельский научный журнал. – 2020. – Т. 9, № 3 (32). – С. 118–122. – DOI: 10.26140/knz4-2020-0903-0027.

4. Говорун Е. А. Прогнозирование эффективности антикризисных мер в Российской Федерации на 2020 год / Е. А. Говорун // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений : сб. науч. ст. по итогам работы шестого круглого стола со Всерос. и междунар. участием. – Шахты : Дон. гос. техн. ун-т, 2020. – С. 14–16.

5. Полякова Е. В. Экономические риски и пандемия COVID-19 / Е. В. Полякова // Глобальная экономика в XXI веке: роль биотехнологий и цифровых технологий : сб. науч. ст. по итогам работы третьего круглого стола с междунар. участием. – СПб., 2020. – С. 102–104.

6. Бураева Л. А. Рост преступности как следствие пандемии короновируса / Л. А. Бураева, О. Д. Войлошников, С. П. Федоренко // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 7 (146). – С. 255–257.

7. Айол А. А. Изменения в нормативных правовых актах Российской Федерации, связанные с противодействием распространению COVID-19 / А. А. Айол // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. – 2020. – № 6. – С. 13–17.

8. von Bogdandy A. International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis : Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07 / A. von Bogdandy, P. Villarreal. – March 26, 2020. – 29 p. – URL: https://ssrn.com/abstract=3561650.

9. Мельников В. Ю. Роль государства в обеспечении прав и свобод человека : моногр. / В. Ю. Мельников. – Ростов н/Д., 2020. – 492 с.

10. Morley J. Ethical Guidelines for SARS-CoV-2 Digital Tracking and Tracing Systems / J. Morley, J. Cowls, M. Taddeo, L. Floridi. – April 22, 2020. – 6 p. – URL: https://ssrn.com/abstract=3582550.

11. Попов М. Ю. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии / М. Ю. Попов, П. С. Самыгин, С. И. Самыгин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 4. – С. 143–147. – DOI: 10.23672/SAE.2020.2020.61568.

12. Самыгин П. С. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии / П. С. Самыгин // Актуальные проблемы экономики и права : сб. науч. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. / под общ. ред. Б. М. Магомедова. – Ростов н/Д., 2020. – Ч. I. – С. 69–74.

13. Адыгезалова Г. Э. Динамизм российского права в условиях пандемии / Г. Э. Адыгезалова // Теория и практика общественного развития. – 2020. – № 5 (147). – С. 77–81. – DOI: 10.24158/tipor.2020.5.14.

14. Белов С. А. Пандемия продемонстрировала, что децентрализация делает власть более эффективной / С. А. Белов // Закон. – 2020. – № 5. – С. 8–13.

15. Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции / Е. Н. Дорошенко // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 12.– С. 48–56. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.048-056.

16. Илесанми М. А. Пандемии и проблема ограничения прав человека / М. А. Илесанми // Юрист. – 2018. – № 8. – С. 59–65. – DOI: 10.18572/1812-3929-2018-8-59-65.

17. Austin M. L. Test, Trace, and Isolate: COVID-19 and the Canadian Constitution : Osgoode Legal Studies Research Paper / L. M. Austin, V. Chiao, B. Coleman, D. Lie, M. Shaffer, A. Slane, F. Tanguay-Renaud. – May 22, 2020. – 15 p. – URL: https://ssrn.com/abstract=3608823.

18. Плотников С. И. Ограничение свободы передвижения граждан в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) / С. И. Плотников // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 9. – С. 126–140.

19. Томашевский К. Л. Режим самоизоляции граждан и ограничение прав человека в условиях пандемии COVID-19: белорусский и зарубежный опыт правового регулирования / К. Л. Томашевский // Юстиция Беларуси. – 2020. – № 8 (221). – С. 15–20.

20. Макбрайд Д. COVID-19 и Европейская конвенция по правам человека / Д. Макбрайд // Международное правосудие. – 2020. – № 2. – С. 3–17. – DOI: 10.21128/2226-2059-2020-2-3-17.

21. Карягина О. В. Особенности уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил в условиях угрозы распространения коронавируса в РФ: анализ новаций / О. В. Карягина // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2020. – № 1 (31). – С. 49–52.

22. Шумских Ю. Л. Ужесточение юридической ответственности в условиях коронавируса / Ю. Л. Шумских // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. – 2020. – Т. 1, № 3 (96). – С. 56–63.

23. Черногор Н. Н. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило // Журнал российского права. – 2020. – № 7. – С. 5–26. – DOI: 10.12737/jrl.2020.077.

24. Касьяненко Т. С. Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии / Т. С. Касьяненко // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2020. – № 2. – С. 119–123. – DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-2-119-123.

25. Ayala Corao C. Challenges that the Pandemic Caused by Covid-19 Has Presented for the Rule of Law, Democracy, and Human Rights : Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17 / C. Ayala Corao. – May 8, 2020. – 26 p. – URL: https://ssrn.com/abstract=3596040.

26. Осипов М. Ю. О некоторых проблемах правового регулирования реализации прав и свобод человека и гражданина в условиях распространения короновирусной инфекции / М. Ю. Осипов // Юридический мир. – 2020. – № 6. – С. 13–15.

27. Романовский Г. Б. 2019-nCoV как гибридная угроза системе прав человека / Г. Б. Романовский // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 7. – С. 34–38. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-34-38.

28. Joseph S. COVID 19 and Human Rights: Past, Present and Future : Griffith University Law School Research Paper No. 20-3 / S. Joseph. – April 13, 2020. – 12 p. – URL: https://ssrn.com/abstract=3574491.

29. Бандурин А. П. Проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан России в период пандемии / А. П. Бандурин, П. С. Самыгин, Н. М. Сизова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 6. – С. 75–79. – DOI: 10.23672/l9668-2409-3981-w.

30. Determann L. Healthy Data Protection / L. Determann // Michigan Telecommunications and Technology Law Review. – 2020. – Vol. 26, iss. 2. – P. 229–278. – DOI: 10.36645/mtlr.26.2.healthy.

REFERENCES

1. Penkov V.F., Alfedeilat F. Impact of the new coronavirus pandemic on the global situation. *Voprosy politologii = Political Science Issues,* 2020, vol. 10, no. 6 (58), pp. 1942–1947. DOI: 10.35775/PSI.2020.58.6.029. (In Russ.).

2. Abramov A.V., Bagdasaryan V.E., Byshok S.O., Volodenkov S.V., Evstaf'ev D.G., Egorov V.G., Komleva N.A., Kramarenko N.S., Manoilo A.V., Mikhailenok O.M., Petrenko A.I., Prokof'ev V.F. Pandemia COVID-19: The end of the familiar world? *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta = Bulletin of Moscow State Region University,* 2020, no. 2, pp. 3–83. DOI: 10.18384/2224-0209-2020-2-1001. (In Russ.).

3. Balashov A.M. Analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on the Russian economy and development of recommendations to stimulate economic activity and mitigate negative consequences for businesses and the population. *Karel'skii nauchnyi zhurnal = Karelian scientific journal,* 2020, vol. 9, no. 3 (32), pp. 118–122. DOI: 10.26140/knz4-2020-0903-0027. (In Russ.).

4. Govorun E.A. Forecasting the effectiveness of anti-crisis measures in the Russian Federation for 2020, in: *Yuridicheskaya nauka v XXI veke: aktual'nye problemy i perspektivy ikh reshenii*, collection of scientific articles based on the results of the sixth round table with all-Russian and international participation, Shakty, Don State Technical University Publ., 2020, pp. 14–16. (In Russ.).

5. Polyakova E.V. Economic risks and the COVID-19 pandemic, in: *Global'naya ekonomika v XXI veke: rol' biotekhnologii i tsifrovykh tekhnologii*, collection of scientific articles based on the results of the third round table with international participation, St. Petersburg, 2020, pp. 102–104. (In Russ.).

6. Buraeva L.A., Voyloshnikov O.D., Fedorenko S.P. Increased crime as a result of the coronavirus pandemic. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*, 2020, no. 7 (146), pp. 255–257. (In Russ.).

7. Ayol A.A. Changes in the regulatory legal acts of the Russian Federation related to countering the spread of COVID-19. *Grazhdanskaya oborona i zashchita ot chrezvychaynykh situatsii v uchrezhdeniyakh, organizatsiyakh i na predpriyatiyakh,* 2020, no. 6, pp. 13–17. (In Russ.).

8. von Bogdandy A., Villarreal P. *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07. March 26, 2020. 29 p. Available at: https://ssrn.com/abstract=3561650.

9. Melnikov V.Yu. *The role of the state in ensuring human rights and freedoms*, Monograph. Rostov-on-Don, 2020. 492 p. (In Russ.).

10. Morley J., Cowls J., Taddeo M., Floridi L. *Ethical Guidelines for SARS-CoV-2 Digital Tracking and Tracing Systems*. April 22, 2020. 6 p. Available at: https://ssrn.com/abstract=3582550.

11. Popov M.Yu., Samygin P.S., Samygin S.I. To the discussion on the restriction of human rights and freedoms in the context of a pandemic. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, social-economic and social sciences,* 2020, no. 4, pp. 143–147. DOI: 10.23672/SAE.2020.2020.61568. (In Russ.).

12. Samygin P.S. The problem of limiting the rights and freedoms of man and citizen in a pandemic, in: Magomedov B.M. (ed.). *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, collection of scientific articles based on the materials of the international scientific and practical conference, in 2 parts, Rostov-on-Don, 2020, pt. 1, pp. 69–74. (In Russ.).

13. Adygezalova G.E. The dynamism of Russian law in the conditions of the pandemia. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development,* 2020, no. 5 (147), pp. 77–81. DOI: 10.24158/tipor.2020.5.14. (In Russ.).

14. Belov S.A. Pandemic demonstrated that decentralization makes power more effective. *Zakon*, 2020, no. 5, pp. 8–13. (In Russ.).

15. Doroshenko E.N. Constitutional law foundations for the restriction of human rights in connection with the new COVID-19 pandemic. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of the Russian Law*, 2020, vol. 15, no. 12, pp. 48–56. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.048-056. (In Russ.).

16. Ilesanmi M.A. Pandemic diseases and the issue of human rights restriction. *Yurist = Jurist,* 2018, no. 8, pp. 59–65. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-8-59-65. (In Russ.).

17. Austin M.L., Chiao V., Coleman B., Lie D., Shaffer M., Slane A., Tanguay-Renaud F. *Test, Trace, and Isolate: COVID-19 and the Canadian Constitution*, Osgoode Legal Studies Research Paper. May 22, 2020. 15 p. Available at: https://ssrn.com/abstract=3608823.

18. Plotnikov S.I. Restrictions on the freedom of movement of citizens during the period of new coronavirus infection (COVID-19). *Voprosy rossiiskoi yustitsii,* 2020, no. 9, pp. 126–140. (In Russ.).

19. Tomashevski K.L. Self-isolation of citizens and restriction of human rights in the context of the COVID-19 pandemic: Belarusian and foreign experience of legal regulation. *Yustitsiya Belarusi,* 2020, no. 8 (221), pp. 15–20. (In Russ.).

20. McBride J. COVID-19 and the European convention on human rights. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice,* 2020, no. 2, pp. 3–17. DOI: 10.21128/2226-2059-2020-2-3-17. (In Russ.).

21. Karyagina O.V. Features of criminal liability for violation of sanitary and epidemiological rules in the context of the threat of the spread of coronavirus in the Russian Federation: analysis of innovations. *Vestnik Taganrogskogo instituta upravleniya i ekonomiki*, 2020, no. 1 (31), pp. 49–52. (In Russ.).

22. Shumskikh Ju.L. Tightening of legal liability in conditions coronavirus. *Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V.N. Tatishcheva = Vestnik of Volzhsky University after V.N. Tatishchev,* 2020, vol. 1, no. 3 (96), pp. 56–63. (In Russ.).

23. Chernogor N.N., Zaloilo M.V. Metamorphoses of law and challenges to legal science in the context of a coronavirus pandemic. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 7, pp. 5–26. DOI: 10.12737/jrl.2020.077. (In Russ.).

24. Kasyanenko T.S. The transformation of the legislation on remote employment of workers during the pandemic. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik = North Caucasus legal Vestnik,* 2020, no. 2, pp. 119–123. DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-2-119-123. (In Russ.).

25. Ayala Corao C. *Challenges that the Pandemic Caused by Covid-19 Has Presented for the Rule of Law, Democracy, and Human Rights*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17. May 8, 2020. 26 p. Available at: https://ssrn.com/abstract=3596040.

26. Osipov M.Yu. On some issues of the legal regulation of exercising human and civil rights and freedoms in the conditions of spreading of the coronavirus infection. *Yuridicheskii mir = Juridical World,* 2020, no. 6, pp. 13–15. (In Russ.).

27. Romanovskiy G.B. 2019-nCoV as a hybrid threat to the system of human rights. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law,* 2020, no. 7, pp. 34–38. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-34-38. (In Russ.).

28. Joseph S. *COVID 19 and Human Rights: Past, Present and Future*, Griffith University Law School Research Paper No. 20-3. April 13, 2020. 12 p. Available at: https://ssrn.com/abstract=3574491.

29. Bandurin A.P., Samygin P.S., Sizova N.M. Problems of protection of constitutional rights and freedoms of Russian citizens during the pandemic. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, social-economic and social sciences,* 2020, no. 6, pp. 75–79. DOI: 10.23672/l9668-2409-3981-w. (In Russ.).

30. Determann L. Healthy Data Protection. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 2020, vol. 26, iss. 2, pp. 229–278. DOI: 10.36645/mtlr.26.2.healthy.

ISSN 2658-4050 (Online)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Аничкин Евгений Сергеевич – доктор юридических наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права
Алтайский государственный университет
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61
E-mail: rrd231@rambler.ru
ORCID: 0000-0001-5432-8958
Scorpus AuthorID: 57190570527
ResearcherID: AAB-3885-2019
SPIN-код РИНЦ: 2822-8747; AuthorID: 260595

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Аничкин Е.С. Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России / Е.С. Аничкин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 101–111. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).101-111.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Evgeny S. Anichkin – Doctor of Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation; Head, Department of Constitutional and International Law
Altai State University
61, Lenina pr., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: rrd231@rambler.ru
ORCID: 0000-0001-5432-8958
Scorpus AuthorID: 57190570527
ResearcherID: AAB-3885-2019
RSCI SPIN-code: 2822-8747; AuthorID: 260595

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Anichkin E.S. Constitutional status of an individual in the context of coronavirus pandemic: vectors of transformation in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 101–111. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).101-111. (In Russ.).

УДК 342.76
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).112-125

CC BY 4.0

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Н.Р. Чебыкина[1], К.А. Лямина[2]
[1] *Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*
[2] *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления – 20 декабря 2020 г.
Дата принятия в печать – 20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения – 20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Права человека, ограничение прав, пандемия, COVID-19, право на жизнь, право на свободу передвижения, право на здоровье и медицинскую помощь, повышенная готовность, чрезвычайная ситуация

Рассматривается реализация прав и свобод человека, в том числе в контексте их ограничения, как один из аспектов пандемии COVID-19. Особое внимание уделяется праву на жизнь, праву на здоровье и свободу передвижения. На основе анализа международного права, права зарубежных государств, а также соответствующей нормотворческой деятельности российских федеральных и региональных органов государственной власти в условиях распространения новой коронавирусной инфекции делается вывод, что созданная правовая база по регулированию сложившейся ситуации характеризуется противоречивостью, отсутствием «прозрачности» и радикальностью.

IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF COVID-19 PANDEMIC

Natalia R. Chebykina[1], Kira A. Lyamina[2]
[1] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*
[2] *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

Article info
Received – 2020 December 20
Accepted – 2021 June 20
Available online – 2021 September 20

Keywords
Human rights, restriction of human rights, pandemic, COVID-19, right to life, right to freedom of movement, right to health and medical care, high-alert regime, emergency situation

The subject of the article is the legal basis of human rights and freedoms, including their restriction as one of the aspects of the COVID-19 pandemic.
The purpose of the research is to confirm or confute the hypothesis that the restriction of human rights in particular the right to life, the right to health and freedom of movement in Russia during COVID-19 pandemic is legally justified.
The methodology of research includes the formal legal interpretation of legal acts as well as the comparative analysis of Russian and foreign legal literature. The authors analyze and interpret international law, including international treaties and the law of foreign states as well as law of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation.
The main results. Restrictive measures of main human rights may lead to the violation of the constitutional rights and freedoms of citizens, and can also create conditions for abuse of authority while applying the rules governing the emergency situations. International human rights law allows the suspension of certain rights in an emergency that threatens the life of the nation. This can only be done in cases where the emergency has been officially declared, the adoption of emergency measures is caused by an urgent need in the current situation, does not contradict other obligations under international law, is limited in time and does not lead to discrimination. The provisions of the Russian Constitution provide criteria, which observance is mandatory when introducing restrictions on human and civil rights and freedoms. However, no state of emergency was introduced in the Russian Federation. The state has adopted the self-isolation regime that does not have sufficient legal regulation. It has created legal uncertainty. The legal basis of measures to restrict freedom of movement is questionable. It seems these measures go beyond the high-alert regime and require the adoption of

ISSN 2658-4050 (Online)

regulations that meet the requirements of legislation in the field of emergency situations. The realization of the right to health requires a solution to the problem of coordinating the needs of other patients and patients with COVID-19.
Conclusions. Based on the analysis of international law, the law of foreign states and lawmaking activities of state authorities of the Russian Federation in the context of the spread of coronavirus, the authors conclude that the created legal framework for regulating the current situation is characterized by inconsistency, lack of «transparency» and radicality. Unfortunately, the pandemic has shown that regulation in sphere of emergencies, as well as health care, was not fully prepared for active spread of coronovirus. It is necessary to ensure that all emergency measures, including the imposition of a state of emergency, are lawful, proportionate, necessary and non-discriminatory, with a specific purpose and duration.

1. Введение

В конце 2019 г. мир столкнулся с беспрецедентным кризисом, в основе которого лежит глобальная чрезвычайная ситуация в области здравоохранения. Она по своим масштабам не может сравниться ни с одной другой чрезвычайной ситуацией, возникшей в течение последнего столетия, поэтому требует принятия глобальных мер реагирования. Ввиду исключительной ситуации и в целях сохранения жизни людей у стран нет иного выбора, кроме как принимать чрезвычайные меры: вводить всеобщие режимы изоляции, ограничивая свободу передвижения и пользование другими правами человека.

Но люди и их права должны быть на первом плане и в центре внимания. Необходимо следить за тем, чтобы все чрезвычайные меры, включая введение чрезвычайного положения, были законными, соразмерными, необходимыми и недискриминационными, имели конкретную цель и длительность.

Международные нормы в области прав человека допускают в чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации, приостанавливать действие определенных прав. Это можно делать только в тех случаях, когда о чрезвычайной ситуации объявлено официально, а принятие чрезвычайных мер вызвано острой необходимостью в сложившейся ситуации, не противоречит другим обязательствам по международному праву, ограничено во времени и не ведет к дискриминации.

Действительно, как в российской, так и в зарубежной литературе авторы высказывают опасения, что ограничительные меры являются нарушением конституционных прав и свобод граждан [1, с. 52; 2, с. 487], а также могут создать условия для злоупотребления полномочиями при применении норм, регулирующих режим чрезвычайной ситуации [3].

Конституция РФ предусматривает ряд положений, которые являются своеобразными критериями, соблюдение которых обязательно при введении ограничений прав и свобод человека и гражданина. К примеру, ст. 56 позволяет ограничивать отдельные права и свободы граждан, но в условиях законно введенного чрезвычайного положения, а ст. 15 и 17 устанавливают общую гарантию соблюдения прав и свобод граждан и предписывают руководствоваться, в том числе, международными стандартами в этой сфере. По мнению Н.В. Витрука, такие критерии необходимы для того, чтобы «не было неоправданных ограничений, произвола, возможности злоупотреблений со стороны властей и должностных лиц» [4, с. 104].

Однако в Российской Федерации режим чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации не вводился. Государство ограничилось введением режима самоизоляции, не имеющего правового регулирования в законодательстве, что создало правовую неопределенность и дало возможность «ручного» регулирования государству этой ситуации.

На передовой борьбы с пандемией COVID-19 оказались такие права, как право на жизнь, право на здоровье и право на свободу передвижения. Вопросы реализации этих прав в период пандемии, а также вопросы возможных ограничений прав и соответствия вводимых ограничений прав национальному законодательству и нормам международного права будут рассмотрены в настоящей статье.

2. Право на жизнь

Право на жизнь является базисом и основой всех прав человека [5]. Распространение коронавируса показало государствам и их населению, насколько ценна и хрупка жизнь, ее защита стала настоящим вызовом как на международном, так и на национальном уровнях.

Лишение жизни или нарушение права на жизнь в условиях отсутствия должного обеспечения государством медицинского обслуживания, лекарств и оборудования является серьезной проблемой в период пандемии. Право на жизнь напрямую зависит

от объема ресурсов здравоохранения, ее возможностей по наблюдению за болезнями, возможностей наращивания системы здравоохранения и доступа к медицинским учреждениям.

Международное право устанавливает особый механизм реализации и обеспечения права на жизнь, которое занимает особое место. Как правильно отмечает В.В. Гаврилов, «главная цель договоров и других международно-правовых актов о правах человека заключается не в подмене национального законодательства, а в установлении четких общих стандартов поведения государств, в обеспечении их повсеместного признания и единообразного применения» [6, с. 54].

Так, Всеобщая декларация прав человека в ст. 3 провозглашает: «Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность»[1]. Содержание права на жизнь закреплено и в ст. 6 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» (далее – Пакт): «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни»[2].

Именно данные два документа устанавливают универсальный международный стандарт для всего международного сообщества к правовому регулированию и обеспечению права на жизнь.

Важное значение для современного понимания концепции права на жизнь имеют позиции Комитета по правам человека ООН – организации, занимающейся надзором за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах в странах – участницах пакта, – которые формулируются в замечаниях общего порядка (далее – ЗОП). В данных замечаниях содержится обобщение накопившейся практики относительно статей Пакта.

Интерес представляет ЗОП № 6 (1982 г.)[3], в котором Комитет по правам человека ООН изложил свое понимание необходимых мер, которые государства должны принимать в целях соблюдения данного права. В п. 2 право на жизнь провозглашается как основополагающее право, от которого не допускается никаких отступлений даже во время чрезвычайного положения в государстве, при котором существование нации находится под угрозой. Утверждается, что право на жизнь является правом, которое нельзя толковать узко.

Комитет по правам человека ООН также указал, что защита права на жизнь обязывает государства принимать все возможные меры по сохранению жизни, к примеру меры по снижению детской смертности, преодолению проблем недоедания населения, купированию эпидемий [7, с. 121–122].

Таким образом, замечания не содержат подробных указаний по защите права на жизнь в условиях пандемии, не указаны какие-либо конкретные меры, которые государства должны принимать для сохранения жизни его населения.

Следует согласиться с М.Ф. Косолаповым, что «действующие на данный момент ЗОП по ст. 6 Пакта носят достаточно общий характер. Комитет, делая акцент на том, что право на жизнь нельзя толковать узко, вместе с тем не определил даже примерные ориентиры для верной трактовки» [8, с. 50].

В настоящее время, когда смертность людей от коронавируса сохраняется на достаточно высоком уровне, возникает вопрос о соблюдении государствами международно-правовых обязательств по защите права на жизнь.

3. Право на здоровье и доступ к медицинской помощи

Право на здоровье является неотъемлемой частью права на жизнь. Устав Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) гласит: «Обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения»[4]. Несмотря на то, что право на здоровье не было включено во Всеобщую декларацию прав человека в качестве отдельного права, оно в виде отдельного элемента фигурировало в ст. 25 (1) декларации, которая гласит: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное об-

[1] Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек. С. 4.

[2] Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» (вступил в силу с 23 марта 1976 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

[3] Замечание общего порядка № 6 (1982 г.) Комитета по правам человека ООН. URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcomms.html (дата обращения: 15.11.2020).

[4] Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения: Принят в г. Нью-Йорке 22 июля 1946 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ISSN 2658-4050 (Online)

служивание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

Право «на наивысший достижимый уровень жизни» в последующем было зафиксировано в ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в качестве отдельного права человека следующим образом:

«1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:

a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) создание условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни»[5].

Именно таким образом право на здоровье получило свое нормативное оформление в международном праве.

Что касается последующего его закрепления, то право на здоровье содержится в Международной конвенции о расовой дискриминации 1965 г., Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенции о правах инвалидов 2006 г. Во всех этих документах содержится подтверждение и дальнейшая детализация права на здоровье применительно к конкретным группам людей [9].

Вызванный COVID-19 кризис испытывает на прочность способность государств защищать право на здоровье. Каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья, обеспечивающий ему достойные условия жизни. Каждый человек, независимо от его социального или экономического положения, должен иметь доступ к необходимому ему медицинскому обслуживанию. Извечное недофинансирование систем здравоохранения ослабило их способность реагировать на пандемию и одновременно оказывать другие важнейшие медицинские услуги. Опыт борьбы с COVID-19 свидетельствует о том, что в обязательном порядке необходимо обеспечить всеобщий доступ к медицинским услугам.

Обновленная стратегия борьбы с COVID-19 служит ориентиром для органов общественного здравоохранения по реагированию на COVID-19 на национальном и региональном уровнях и вносит актуальные обновления в глобальную стратегию реагирования на пандемию COVID-19[6]. Данный документ дополняет технические рекомендации по обеспечению готовности и реагированию на COVID-19[7], опубликованные ВОЗ со времени начала принятия мер, и содержит ссылки на них.

Во времена пандемии защита права на здоровье для всех должна быть главной целью государственной политики и мер, поскольку пандемии и ответные меры государства на них также могут представлять значительный риск для многих других социальных прав[8].

Статья 41 Конституции РФ гласит: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других

[5] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека: сб. междунар. договоров. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2002. Т. I: Универсальные договоры. Ч. 1. С. 7–37.

[6] Обновленная стратегия борьбы с COVID-19. Всемирная организация здравоохранения, 14 апр. 2020. 18 с. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid19-strategy-update-2020-ru.pdf (дата обращения: 12.12.2020).

[7] Технические рекомендации по обеспечению готовности и реагированию на COVID-19 // Всемирная организация здравоохранения: офиц. сайт. URL: https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance (дата обращения: 12.12.2020).

[8] Statement on the right to protection of health in times of pandemic crisis, European Committee of Social Rights, 22 April 2020. URL: https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/european-committee-of-social-rights-statement-on-the-right-to-protection-of-health-in-times-of-pandemic-crisis#:~:text=In%20a%20statement%20of%20interpretation,distancing%20and%20self-isolation%2C%20the (дата обращения: 12.12.2020).

поступлений». Здоровье является высшей ценностью общества, без реализации права на его охрану теряют смысл иные права человека и гражданина [10; 11, с. 151].

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь конкретизируется в федеральном и региональном законодательстве. Так, в силу ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинская помощь – это комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг.

К сожалению, в период распространения коронавируса, когда улучшение ситуации в стране напрямую зависит от качественного оказания медицинской помощи, люди, заболевшие не коронавирусом, не получают медицинскую помощь либо сталкиваются с затруднениями в ее получении, что создает риск пренебрежения пациентами, не имеющими COVID-19.

Однако именно праву на медицинскую помощь должно быть уделено особое внимание, так как его осуществление тесно связано с правом на жизнь, которое является абсолютным и не подлежит ограничению.

В России начало ограничению права на охрану здоровья положил Приказ Минздрава № 198н от 19 марта 2020 г. «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19». В приложении № 3 к приказу указано, что руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья и руководители медицинских организаций и их структурных подразделений, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях и условиях дневного стационара, приостанавливают проведение профилактических медицинских осмотров и диспансеризации (п. 1.10), а также рассматривают возможность переноса сроков оказания медицинской помощи в плановой форме, в том числе в условиях дневного стационара (п. 1.11). Таким образом произошло расширение полномочий субъектов Российской Федерации.

Следующим актом было Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией», которое уже конкретизировало принимаемые меры по ограничению. В результате практически все больницы закрыты на карантин или перепрофилированы для работы с больными коронавирусом, плановые операции отменяются, врачи работают только с ситуациями, когда требуется неотложная помощь. В итоге происходит неравномерное перераспределение медицинских ресурсов: когда все силы и средства направлены исключительно на преодоление вируса, государство забыло про существование иных болезней. Возникает риск принятия дискриминационных решений при распределении ресурсов, которые ставят иных лиц (не болеющих коронавирусом) в крайне неблагоприятное положение [12]. Отсутствие оперативного реагирования властей на данную ситуацию приводит к многочисленным жалобам и судебным искам[9].

Однако ограничения права на медицинскую помощь существуют не только в России. Так, в марте в США число посещений больниц по всей стране начало сокращаться, поскольку власти призывали по возможности отложить лечение, не связанное с COVID-19, чтобы максимально освободить ресурсы здравоохранения для борьбы с пандемией. Были отменены операции, амбулаторные процедуры и даже некоторые профилактические услуги. Таким образом, к середине мая почти 94 млн чел. задержали медицинскую помощь[10].

Еще одной проблемой, тесно связанной с реализацией права на охрану здоровья и медицинской помощи, является нехватка или недоступность лекарств. Данная проблема обусловлена не только ограничением права на свободу передвижения, закрытием границ, но и проведением клинических испытаний. Так, в литературе отмечается, что гонка за испытанием одних и тех же лекарств в различных

[9] Романова Е. В Ростове адвокат подал иск против регионального правительства // Блокнот. 17.06.2020. URL: https://bloknot-rostov.ru/news/v-rostove-advokat-prodal-isk-protiv-regionalnogo-p-1234876 (дата обращения: 13.12.2020).

[10] Melnik T., Karklis L., Ba Tran A. Americans are delaying medical care, and it's devastating health-care providers // The Washington Post. June 2, 2020. URL: https://washingtonpost.com/nation/2020/06/01/americans-are-delaying-medical-care-its-devastating-health-care-providers/ (дата обращения: 13.12.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

условиях приводит к резкому росту спроса на конкретные лекарственные препараты для клинических испытаний. Данный факт увеличивает риск дефицита, что особенно проблематично, когда исследования направлены на так называемое «перепрофилирование» существующих лекарств. Примером подобного является гидроксихлорохин, который ежедневно используется пациентами с аутоиммунными заболеваниями, такими как ревматоидный артрит или системная красная волчанка [13]. С такой проблемой столкнулись и россияне[11].

Подводя итог, необходимо отметить, что конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь гарантируется независимо от характера болезни. В связи с этим применение мер, связанных с ограничением данного права, не должно быть произвольным и носить дискриминационный характер [14]. Однако, по нашему мнению, в настоящее время в России и регионах сложилась недопустимая ситуация, когда вводимые ограничения, благодаря наделению региональных властей дополнительными полномочиями, не контролируются. Это подтверждается многочисленными жалобами во Всероссийский союз пациентов и разъяснениями Фонда ОМС по оказанию медицинской помощи в период пандемии, фактически подтверждающего нарушения прав граждан[12]. Однако крайне важно противостоять чрезвычайной ситуации наиболее эффективным и действенным образом, когда потребности иных пациентов должны быть скоординированы с чрезвычайными потребностями здравоохранения для лечения пациентов с COVID-19 [15; 16].

4. Право на свободу передвижения

Право на свободу передвижения – одно из ключевых конституционных прав. В юридической литературе свобода передвижения рассматривается авторами как неотъемлемый компонент свободы индивида [17, с. 20] и самоопределения личности [18, с. 8]. Именно данное право в первую очередь было ограничено в период борьбы с пандемией, поскольку вирус распространяется только посредством активного взаимодействия людей между собой.

Право на свободу передвижения согласно ст. 27 Конституции РФ состоит из пяти элементов: 1) право на свободу передвижений; 2) право свободного выбора места жительства; 3) право свободного выбора местопребывания; 4) право свободного выезда за пределы страны; 5) право беспрепятственного возвращения в Россию [19, с. 440; 20, с. 70–79; 21, с. 187–195; 22, с. 601–605; 23, с. 463–466].

Возможность ограничения конституционных прав отмечается и в литературе. Так, большинство ученых поддерживают позицию о делении всех прав на абсолютные (неограничиваемые) и права, ограничение которых возможно [24, с. 194; 25, с. 167–168; 26, с. 310; 27, с. 45–46; 28, с. 531]. Право на свободу передвижения не является абсолютным правом и единогласно относится к правам, ограничение которых возможно по определенным основаниям [29, с. 196].

В международном праве право на свободу передвижения закреплено в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Так, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляет:

«1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну»[13].

Таким образом, международное сообщество, признавая приоритет прав и свобод человека, в то же время допускает возможность их ограничения с целью защиты здоровья всего населения. В целях

[11] Мануйлова А. Болезни спорят за таблетки // Коммерсантъ. 2020. 29 апр. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4334029 (дата обращения: 13.12.2020).

[12] ФОМС назвала недопустимым отказ в госпитализации без теста на коронавирус // Новые Известия. 2020. 13 мая. URL: https://newizv.ru/news/society/13-05-2020/foms-nazvala-nedopustimym-otkaz-v-gospitalizatsii-bez-testa-na-koronavirus (дата обращения: 15.10.2020).

[13] Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 15.10.2020).

сдерживания распространения коронавирусной инфекции COVID-19 основными формами ограничения свободы передвижения являются: режим самоизоляции или комендантский час; закрытие границ и запрет на выезд за пределы страны проживания; внутренние ограничения на передвижение.

Однако не любые ограничения прав и свобод в рамках мер, принимаемых для защиты населения, могут быть законными.

Требования, предъявляемые к вводимым мерам и ограничениям, содержатся в Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничений и умалений прав в международном пакте гражданских и политических правах, принятых Экономическим и социальным советом ООН по правам человека[14], а также в принятых Комитетом ООН по правам человека ЗОП о свободе передвижения и о чрезвычайном положении.

Сиракузские принципы устанавливают, что вводимые ограничения должны быть предусмотрены законом и осуществляться в соответствии с законом (признак законности); должны быть необходимыми для достижения конкретной цели в демократическом обществе (признак необходимости); не могут являться чрезмерными и должны быть адекватны обстоятельствам, в связи с которыми они возникли, а также должны обеспечивать достижение такой цели при минимальных ущемлениях и ограничениях (признак пропорциональности).

В свою очередь ЗОП 27 (1999 г.) содержат авторитетные рекомендации относительно принимаемых государством мер, которые сопровождаются ограничением прав и свобод в интересах охраны здоровья населения или в условиях чрезвычайного положения[15].

Особое внимание в замечаниях уделено принципу соразмерности (пропорциональности): ограничительные меры должны быть уместными для выполнения своей защитной функции и являться соразмерными защищаемому интересу.

Таким образом, принимаемые государствами меры не могут быть произвольными. Международное сообщество требует от государств соблюдения их международно-правовых обязательств по защите основным прав человека.

Российское законодательство также предусматривает свои гарантии по недопущению необоснованного ограничения права на свободу передвижения. Данное право конкретизируется в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в ст. 1 которого указано, что ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.

Таким законом является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – ФЗ № 68) [30, с. 28]. В соответствии со ст. 1 указанного закона чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Однако в России режим чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения официально объявлен не был. На территории субъектов Российской Федерации вводился и действует режим повышенной готовности. Впервые в 2020 г. режим повышенной готовности был объявлен Мэром г. Москвы в соответствии с ФЗ № 68. Одновременно с введением такого режима вводился ряд ограничительных мер, связанных с правом на свободу передвижений, правом собираться мирно, проводить собрания, митинги, правом на образование и другими конституционными правами. Как отмечает Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, возникает «очень странная конструкция, при которой меры, принимаемые на уровне субъекта РФ, в данном режиме значительно строже, чем во время режима чрезвычайной ситуации, который так и не был объявлен» [31, с. 138].

[14] Сиракузские Принципы Толкования Органичений и Отступлений от Положений Международого Пакта о Гражданских и Политических Правах (1985). URL: https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14623 (дата обращения: 15.10.2020).

[15] Замечания общего порядка 27 (шестьдесят седьмая сессия, 1999 год). URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom27.html (дата обращения: 09.10.2020).

Если обратиться к международному опыту, то мы увидим, что режим чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения был введен в Канаде (Declaration of an Emergency to Protect the Public, 27 марта 2020 г.), Боливии (Decree No. 4196 Declaring a State of Emergency, 17 марта 2020 г.), Аргентине (Decree No. 260 Declaring a Public Health Emergency, 12 марта 2020 г.), Армении (Указ № 298-Н «Об объявлении чрезвычайного положения», 16 марта 2020 г.), Португалии, Египте (чрезвычайное положение вводилось на три месяца в соответствии со ст. 154 Конституции Египта) и других странах.

Интересная ситуация сложилась в штате Мичиган (США). 10 марта 2020 г. указом 2020-4 было объявлено чрезвычайное положение. В связи с обострившейся ситуацией губернатор был уверен в необходимости продления чрезвычайного положения. В соответствии с Законом о чрезвычайном положении (the Emergency Management Act, 1976) обе палаты законодательного собрания должны одобрить просьбу о продлении чрезвычайного положения, в противном случае оно истекает через 28 дней. Обе палаты согласились продлить чрезвычайное положение до 30 апреля, однако отказались продлить его дальше. В ответ на отказ, 29 апреля губернатор объявил чрезвычайное положение, введенное предыдущим указом, оконченным и через минуту в тот же день объявил новое чрезвычайное положение в соответствии с Законом о чрезвычайном положении, тем самым запустив новый 28-дневный период, в течение которого чрезвычайное положение действует и не требует законодательного одобрения.

Однако в субъектах Российской Федерации был введен режим повышенной готовности, в связи с чем возникает вопрос: возможно ли ограничение права на свободу передвижения при введении режима повышенной готовности (без введения режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения)?

Как подчеркивают В.Ю. Гулакова и Н.С. Касторнов, «меры, принимаемые властями, не должны ограничивать права и свободы граждан, в том числе и право на свободу передвижения» [32, с. 27]. Действительно, согласно ч. 10 ст. 4.1 ФЗ № 68 при введении режима повышенной готовности уполномоченные органы вправе, в том числе, осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия. Однако расплывчатые формулировки и двоякое толкование данных норм позволяет принимать такие ограничения, учитывая, что в той же ч. 10 ст. 4.1 названо полномочие по ограничению доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации. Таким образом, возникшая ситуация выявила несовершенства законодательства, которые позволяют органам власти принимать меры, так или иначе ущемляющие права граждан в отсутствие официально объявленного режима чрезвычайной ситуации.

Учитывая, что ФЗ № 68 дает неоднозначный ответ на возможность ограничения конституционного права на свободу передвижения, необходимо обратиться к нормативным актам, непосредственно содержащим такие меры.

В России ограничение свободы передвижения установлены указами Президента РФ, а в субъектах Российской Федерации – региональными нормативными актами. Так, в соответствии с пп. «в» п. 2 Указа Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» нормативными актами субъектов Российской Федерации в регионах устанавливается особый порядок передвижения граждан и транспортных средств, к примеру в Омской области действует распоряжение Губернатора Омской области от 17 марта 2020 г. № 19-р «О мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Омской области».

Указанные нормативные правовые акты не являются законами, следовательно, уже само правовое основание введения таких мер ставится под сомнение. По нашему мнению, регулирование должно осуществляться на уровне федерального закона, как это предписано в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В дополнение к принимаемым ограничениям вводился особый режим – режим самоизоляции. В отечественном законодательстве отсутствует понятие «самоизоляция», что создает проблему интерпретации и определения правовых основ такого режима.

В настоящее время появляется судебная практика по оспариванию нормативных актов субъекта, в котором установлены ограничения свободы передвижения.

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» было признано не противоречащим Конституции решение органов власти ограничить передвижение граждан во время пандемии. Суд, в первую очередь, рассматривал вопрос о допустимости ограничения права на свободу передвижения, отметив, что именно государство несет ответственность за защиту жизни и здоровья своего населения, в результате чего вынуждено принимать соответствующие меры, направленные на защиту основных благ. С учетом этого, необходимо обеспечить баланс между защитой жизни и здоровья граждан и права и свободами конкретного гражданина.

В обоснование своей позиции Конституционный Суд положил нормы не только международных актов, Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, но упомянул и Международные медико-санитарные правила, рекомендации ВОЗ, а также практику других государств по введению режима *lockdown*.

В зарубежных странах, действительно, разрабатывается специальное правовое регулирование режима самоизоляции, принимаются *stay-at-home order*, *safer-at-home order*, *a movement control order* (характерно для Южной Азии) или *lockdown regulations* (в Великобритании, Испании, Франции, Италии). В США на уровне отдельных штатов действовал *shelter-in-place order* (дословно «укрыться на месте»). Можно обозначить общую черту такого регулирования – отсутствие единообразия. Заметим, что терминология режимов варьируется, следовательно, и содержание принимаемых мер иное.

Так, в Италии и Франции в целях недопущения распространения вируса было запрещено покидать свой дом, за исключением случаев похода в магазин за продуктами или медикаментами. При этом о своих передвижениях необходимо уведомлять письменно[16].

В США полномочия штатов принимать обязательные к исполнению на их территории нормативные акты для защиты здоровья населения, его безопасности и всеобщего благополучия характеризуются термином *the state police power*. Данный термин закреплен в Десятой поправке к Конституции США, которая устанавливает, что полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом[17].

В 1905 г. США переживали чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, аналогичную COVID-19, – эпидемию оспы. В большинстве штатов вводилась обязательная вакцинация. Штат Массачусетс также принял закон, позволяющий городам вводить обязательную вакцинацию для их жителей. Гражданин Джейкобсон отказался от вакцинации, дело дошло до Верховного Суда Соединенных Штатов. В деле Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905) решался вопрос, который заключался в том, нарушает ли закон об обязательной вакцинации право на свободу, закрепленное в Четырнадцатой поправке к Конституции США. Суд большинством голосов (7 против 2) постановил, что закон не нарушает права гражданина, поскольку свобода личности не является абсолютной и подчиняется *the state police power*. Для предотвращения распространения инфекционного заболевания штаты могут использовать свои полномочия (*police power*) для принятия нормативных актов в целях защиты здоровья и безопасности населения [33]. Таким образом, суд констатировал, что, столкнувшись с эпидемией, угрожающей обществу, государство может принять чрезвычайные меры, ограничивающие конституционные права, если эти меры имеют хотя бы какое-то «реальное или существенное отношение» к кризису общественного здравоохранения и не являются явным, ощутимым вторжением в права, закрепленные основным законом.

Исходя из такой практики и толкования полномочий штатов, одними авторами делается вывод, что принятые штатами *shelter-in-place* и *stay-at-home*

[16] Décret no 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, Art. 3. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746694/ (дата обращения: 11.10.2020).

[17] America's Founding Documents. URL: https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript (дата обращения: 11.10.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

order являются конституционными. Другие ученые утверждают, что принцип приостановления конституционных прав, выведенный из таких решений, как Jacobson v. Massachusetts, неверен, так как вывод судов о законности вводимых в период кризиса мер связан с понижением уровня судебного контроля в условиях чрезвычайной ситуации, основываясь на том, что «обычный» судебный контроль будет слишком суровым в отношении действий правительства в условиях кризиса и поэтому может подорвать эффективность вводимых ограничений [34]. Однако, как утверждают авторы, это недопустимо, ведь независимая судебная система в кризис – это, «возможно, единственный институт, который находится в любом структурном положении, чтобы противостоять потенциальному чрезмерному влиянию со стороны местных, государственных или федеральных политических властей»[18].

Необходимо также отметить, что в США проводят различие между упоминаемыми выше режимами *stay-at-home order* и *shelter-in-place order*. *Stay-at-home order* был принят в 42 штатах, к примеру в Алабаме, Аляске, Нью-Йорке, Неваде, Пенсильвании, Вашингтоне, Мичигане, Миссури[19].

Shelter-in-place order был впервые принят в Калифорнии (*San Francisco Bay Area*). Противоречия заключались в том, что обычно *shelter-in-place* – это меры, принимаемые в случаях защиты от радиационных или химических выбросов в окружающую среду, в случаях бомбардировки, активной стрельбы и ядерной войны[20]. Поэтому после объявления такого режима граждане не понимали его значения применительно к пандемии и сомневались в том, что необходимо делать. Позже губернатор штата Нью-Йорк Эндрю Куомо осуждал введение *shelter-in-place order*, так как данная новость вызывает у людей панику[21]. В связи с этим большинство штатов, в том числе и Калифорния, переименовали свой режим в *stay-at-home order*.

Таким образом, проблема юридически верной характеристики сложившейся ситуации и возможности отнесения ее к чрезвычайной ситуации или же сравнении ее с военным положением возникла обоснованно. При такой неопределенности велика вероятность злоупотребления главами государств своими полномочиями и введении режимов, несовместимых и несоразмерных нынешней ситуации. Правовое основание мер по ограничению свободы передвижения также вызывает сомнение. Как представляется, данные меры выходят за рамки режима повышенной готовности и требуют принятия нормативных актов, отвечающих требованиям законодательства в сфере чрезвычайной ситуации.

5. Заключение

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что созданная правовая база по регулированию сложившейся ситуации имеет несколько характерных черт: противоречивость, отсутствие «прозрачности», радикальность. К сожалению, пандемия показала, что нормативно-правовая база по регулированию чрезвычайных ситуаций, а также здравоохранения оказалась не в полной мере готовой к условиям распространения коронавируса. Государство было вынуждено наспех вносить изменения в многочисленные нормативные акты. Реакция государств на COVID-19 показала, что отсутствие планирования и готовности к таким чрезвычайным ситуациям является системной проблемой, охватывающей практически все секторы общества [35]. Поэтому любое вмешательство в осуществление прав человека, установление ограничений и запретов должно иметь под собой существенное правовое обоснование и оставаться под пристальным контролем независимых судебных органов и, прежде всего, самого государства.

[18] Wiley L.F., Vladeck S. COVID-19 Reinforces the Argument for "Regular" Judicial Review – Not Suspension of Civil Liberties – In Times of Crisis // Harvard Law Review Blog. Apr. 9, 2020. URL: https://blog.harvardlawreview.org/covid-19-reinforces-the-argument-for-regular-judicial-review-not-suspension-of-civil-liberties-in-times-of-crisis/ (дата обращения: 09.10.2020).

[19] Schwiegershausen E. Shelter-in-Place and Stay-at-Home Orders: What They Mean // The Cut. Apr. 22, 2020. URL: https://www.thecut.com/article/what-does-shelter-in-place-mean.html (дата обращения: 09.10.2020).

[20] Corey R. Shelter in place, stay at home, quarantine: What do coronavirus restrictions mean? // Yahoo!news. Mar. 21, 2020. URL: https://news.yahoo.com/shelter-in-place-stay-at-home-quarantine-what-do-coronavirus-restrictions-mean-145017819.html (дата обращения: 09.10.2020).

[21] Ortiz J.L., Hauck G. Coronavirus in the US: How all 50 states are responding – and why eight still refuse to issue stay-at-home orders // USA Today. Mar. 30, 2020. URL: https://www.usatoday.com/story/news/nation/2020/03/30/coronavirus-stay-home-shelter-in-place-orders-by-state/5092413002/ (дата обращения: 09.10.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воронцов С. А. О соотношении прав и свобод человека с уровнем безопасности личности, общества, государства в период пандемии / С. А. Воронцов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 5 (120). – С. 50–53.

2. Семьянов Е. В. Конституционно-правовая характеристика «пандемического» законотворчества (экономико-правовой анализ) / Е. В. Семьянов // Образование и право. – 2020. – № 4. – С. 484–487. – DOI: 10.24411/2076-1503-2020-10477.

3. Spadaro A. COVID-19: Testing the Limits of Human Rights // European Journal of Risk Regulation. – 2020. – Vol. 11, iss. 2. – P. 317–325. – DOI: 10.1017/err.2020.27.

4. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с.

5. Матузов Н. И. Право на жизнь в свете российских и международных стандартов / Н. И. Матузов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 1 (220). – С. 198–212.

6. Гаврилов В. В. Европейская Конвенция о правах человека и правовая система России: некоторые проблемы взаимодействия / В. В.Гаврилов // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия : сб. докл. – М. : Ин-т права и публ. политики, 2001. – С. 54–56.

7. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика : пер. с англ. / Д. Гомьен, Л. Зваак, Д. Харрис ; под науч. ред. Л. Б. Архипова. – М. : Изд-во МНИМП, 1998. – 600 с.

8. Косолапов М. Ф. Право на жизнь: эволюция универсального международного стандарта / М. Ф. Косолапов // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – Т. 4, № 4. – С. 48–56. – DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-48-56.

9. Белоусова А. А. Право на здоровье в международном праве: история становления / А. А. Белоусова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 3. – С. 270–278.

10. Морозова К. П. Конституционно-правовые основы обеспечения права граждан на охрану здоровья в Российской Федерации / К. П. Морозова // Наука. Общество. Государство. – 2013. – № 2. – С. 1–6. – URL: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/morozova_kp_13_2_28.pdf.

11. Пащенко И. Ю. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в системе социальных прав человека и гражданина / И. Ю. Пащенко // Наука. Мысль. – 2016. – № 10. – С. 151–157. – URL: https://grreview.ru/index.php/wej/issue/view/40/10-2016.

12. Lewis O. Supranational human rights bodies and protecting the rights of people with disabilities in the COVID-19 pandemic / O. Lewis // European Human Rights Law Review. – 2020. – Vol. 4. – P. 372–393.

13. Bompart F. Ethical rationale for better coordination of clinical research on COVID-19 / F. Bompart // Research Ethics. – 2020. – Vol. 16, iss. 3–4. – P. 1–10. – DOI: 10.1177/1747016120931998.

14. Варламова Н. В. Интересы национальной безопасности как основание ограничения прав человека (по материалам практики европейского суда по правам человека) / Н. В. Варламова // Труды Института государства и права РАН. – 2013. – № 1. – С. 164–190.

15. Mathiesen T. A snapshot of European neurosurgery December 2019 vs. March 2020: just before and during the Covid-19 pandemic / T. Mathiesen, M. Arraez, T. Asser, N. Balak, S. Barazi, C. Bernucci, C. Bolger, M. L. D. Broekman, A. K. Demetriades, Z. Feldman, M. M. Fontanella, N. Foroglou, J. Lafuente, A. D. Maier, B. Meyer, M. Niemelä, P. H. Roche, F. Sala, N. Samprón, U. Sandvik, K. Schaller, C. Thome, M. Thys, M. Tisell, P. Vajkoczy, M. Visocchi // Acta Neurochir. – 2020. – Vol. 162. – P. 2221–2233. – DOI: 10.1007/s00701-020-04482-8.

16. Moletta L. International guidelines and recommendations for surgery during Covid-19 pandemic: A Systematic Review / L. Moletta, E.S. Pierobon, G. Capovilla, M. Costantini, R. Salvador, S. Merigliano, M. Valmasoni // International Journal of Surgery. – 2020. – Vol. 79. – P. 180–188. – DOI: 10.1016/j.ijsu.2020.05.061.

17. Солонченко И. В. Конституционно-правовая концепция содержания личных прав и свобод в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Солонченко. – Ростов н/Д., 2004. – 25 с.

18. Ростовщикова О. В. Свобода передвижения и выбор места жительства и гарантии ее обеспечения и защиты в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Ростовщикова. – Волгоград, 2001. – 22 с.

19. Конституционное право : слов. / под ред. В. В. Маклакова. – М. : Юристъ, 2001. – 559 с.

20. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О. И. Тиунова. – М. : Норма, 2005. – 591 с.

21. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М. : Норма : Инфра-М, 1999. – 776 с.

22. Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Инфра-М, 2006. – Т. 1. – 719 с.

23. Безуглов А. А. Конституционное право России : в 3 т. / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М. : Профобазование, 2001. – Т. 1. – 799 с.

24. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. / М. В. Баглай. – 9-е изд., изм. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 767 с.

25. Гасанов К. К. Абсолютные права человека и ограничения прав / К. К. Гасанов, А. В. Стремоухов // Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 164–173.

26. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2007. – 399 с.

27. Бахин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях / С. В. Бахин // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 41–51.

28. Ковалев А. А. Международная защита прав человека : учеб. пособие / А. А. Ковалев. – М. : Статут, 2013. – 589 с.

29. Гулина О. Р. Право на свободу передвижения (часть 2) / О. Р. Гулина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 6 (55). – С. 196–202.

30. Габиева С. М. Пределы ограничения прав и свобод в Российской Федерации / С. М. Габиева // Закон и право. – 2020. – № 8. – С. 27–29. – DOI: 10.24411/2073-3313-2020-10363.

31. Жаворонкова Н. Г. Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 5. – С. 130–142. – DOI: 10.17803/2311-5998.2020.69.5.130-142.

32. Гулакова В. Ю. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России / В. Ю. Гулакова, Н. С. Касторнов // Базис. – 2020. – № 1 (7). – С. 26–29.

33. Corley Jr. P. D. Overview of state and local government powers during the COVID-19 pandemic / P. D. Corley Jr., A. B. Danielson, G. M. Tucker // Alabama Lawyer. – 2020. – Vol. 81, no. 4. – P. 296–302.

34. Wiley L. F. Coronavirus, Civil Liberties, and the Courts: The Case Against “Suspending” Judicial Review / L. F. Wiley, S. I. Vladeck // Harvard Law Review Forum. – 2020. – Vol. 133, no. 9. – P. 179–198.

35. Wigginton N. S. Moving academic research forward during COVID-19 / N. S. Wigginton, R. M. Cunningham, R. H. Katz, M. E. Lidstrom, K. A. Moler, D. Wirtz, M. T. Zuber // Science. – 2020. – Vol. 368, iss. 6496. – P. 1190–1192. – DOI: 10.1126/science.abc5599.

REFERENCES

1. Vorontsov S. A. About the correlation of human rights and freedoms with the level of security of the individual, society, and the state during the pandemic. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 2020, no. 5 (120), pp. 50–53. (In Russ.).

2. Semyanov E.V. Constitutional and legal characteristics of the “pandemic” law-making (economic and legal analysis). *Obrazovanie i pravo*, 2020, no. 4, pp. 484–487. DOI: 10.24411/2076-1503-2020-10477. (In Russ.).

3. Spadaro A. COVID-19: Testing the Limits of Human Rights. *European Journal of Risk Regulation*, 2020, vol. 11, iss. 2, pp. 317–325. DOI: 10.1017/err.2020.27.

4. Vitruk N.V. *General theory of the legal status of the individual*. Moscow, Norma Publ., 2008. 448 p. (In Russ.).

5. Matuzov N. The right of life under Russian and international standards. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*, 1998, no. 1 (220), pp. 198–212. (In Russ.).

6. Gavrilov V.V. European Convention on Human Rights and the legal system of Russia: some interaction issues, in: *Rossiya i Sovet Evropy: perspektivy vzaimodeistviya*, a collection of reports, Moscow, Institute of Law and Public Policy Publ., 2001, pp. 54–56. (In Russ.).

7. Gomien D., Zwaak L., Harris D. *European Convention on Human Rights and the European Social Charter: Law and Practice*. Moscow, Moscow Independent Institute of International Law Publ., 1998. 600 p. (In Russ.).

8. Kosolapov M.F. Right to life: evolution of a universal international standard. *Yuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta = Juridical Journal of Samara University*, 2018, vol. 4, no. 4, pp. 48–56. DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-48-56. (In Russ.).

9. Belousova A.A. The right to health in international law: history of formation. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2013, no. 3, pp. 270–278. (In Russ.).

10. Morozova K.P. Constitutional and legal bases of ensuring the right of citizens on health protection in the Russian Federation. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo = Science. Society. State*, 2013, no. 2, pp. 1–6, available at: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/morozova_kp_13_2_28.pdf. (In Russ.).

11. Paschenko I.Yu. Right to health and medical care in system of social rights of human and citizen. *Nauka. Mysl' = A Science. Thought*, 2016, no. 10, pp. 151–157, available at: https://grreview.ru/index.php/wej/issue/view/40/10-2016. (In Russ.).

12. Lewis O. Supranational human rights bodies and protecting the rights of people with disabilities in the COVID-19 pandemic. *European Human Rights Law Review*, 2020, vol. 4, pp. 372–393.

13. Bompart F. Ethical rationale for better coordination of clinical research on COVID-19. *Research Ethics*, 2020, vol. 16, iss. 3–4, pp. 1–10. DOI: 10.1177/1747016120931998.

14. Varlamova N.V. National security interests as a basis for restricting human rights (based on the case law of the European Court of Human Rights). *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2013, no. 1, pp. 164–190. (In Russ.).

15. Mathiesen T., Arraez M., Asser T., Balak N., Barazi S., Bernucci C., Bolger C., Broekman M.L.D., Demetriades A.K., Feldman Z., Fontanella M.M., Foroglou N., Lafuente J., Maier A.D., Meyer B., Niemelä M., Roche P.H., Sala F., Samprón N., Sandvik U., Schaller K., Thome C., Thys M., Tisell M., Vajkoczy P., Visocchi M. A snapshot of European neurosurgery December 2019 vs. March 2020: just before and during the Covid-19 pandemic. *Acta Neurochir*, 2020, vol. 162, pp. 2221–2233. DOI: 10.1007/s00701-020-04482-8.

16. Moletta L., Pierobon E.S., Capovilla, Costantini M., Salvador R., Merigliano S., Valmasoni M. International guidelines and recommendations for surgery during Covid-19 pandemic: A Systematic Review. *International Journal of Surgery*, 2020, vol. 79, pp. 180–188. DOI: 10.1016/j.ijsu.2020.05.061.

17. Solonchenko I.V. *Constitutional and legal concept of the content of personal rights and freedoms in the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Rostov-on-Don, 2004. 25 p. (In Russ.).

18. Rostovshchikova O.V. *Freedom of movement and choice of place of residence and guarantees of its provision and protection in Russia*, Cand. Diss. Thesis. Volgograd, 2001. 22 p. (In Russ.).

19. Maklakov V.V. (ed.). *Constitutional law*, dictionary. Moscow, Yurist Publ., 2001. 559 p. (In Russ.).

20. Tiunov O.I. (ed.). *Constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., 2005. 591 p. (In Russ.).

21. Baglai M.V. *Constitutional law of the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 1999. 776 p. (In Russ.).

22. Avak'yan S.A. *Constitutional Law of Russia*, in 2 volumes. Moscow, Infra-M Publ., 2006. Vol. 1. 719 p. (In Russ.).

23. Bezuglov A.A., Soldatov S.A. *Constitutional Law of Russia*, in 3 volumes. Moscow, Profobrazovanie Publ., 2001. Vol. 1. 799 p. (In Russ.).

24. Baglai M.V. *Constitutional law of the Russian Federation*, 9th ed. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2011. 767 p. (In Russ.).

25. Gasanov K.K., Stremoukhov A.V. Absolute human rights and restrictions of rights. *Pravovedenie*, 2004, no. 1, pp. 164–173. (In Russ.).

26. Zor'kin V.D. *Russia and the Constitution in the 21st century. View from Il'inka*. Moscow, Norma Publ., 2007. 399 p. (In Russ.).

27. Bakhin S.V. On the classification of human rights proclaimed in international agreements. *Pravovedenie*, 1991, no. 2, pp. 41–51. (In Russ.).

28. Kovalev A.A. *The international protection of human rights*. Moscow, Statut Publ., 2013. 589 p. (In Russ.).

29. Gulina O.R. Right to the freedom of movement (part 2). *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 6 (55), pp. 196–202. (In Russ.).

30. Gabiyeva S.M. Limits of restriction of rights and freedoms in the Russian Federation. *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2020, no. 8, pp. 27–29. DOI: 10.24411/2073-3313-2020-10363. (In Russ.).

31. Zhavoronkova N.G., Shpakovskii Yu.G. Legal aspects of reforming the public administration system for the protection of population and territories in emergency situations: lessons from the COVID-19. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2020, no. 5, pp. 130–142. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.69.5.130-142. (In Russ.).

32. Gulakova V.Yu., Kastornov N.S. On organizational and legal measures of the fight against pandemic in Russia. *Bazis = Basis*, 2020, no. 1 (7), pp. 26–29. (In Russ.).

33. Corley Ph.D. Jr., Danielson A.B., Tucker G.M. Overview of state and local government powers during the COVID-19 pandemic. *Alabama Lawyer*, 2020, vol. 81, no. 4, pp. 296–302.

34. Wiley L.F., Vladeck S.I. Coronavirus, Civil Liberties, and the Courts: The Case Against "Suspending" Judicial Review. *Harvard Law Review Forum*, 2020, vol. 133, no. 9, pp. 179–198.

35. Wigginton N.S., Cunningham R.M., Katz R.H., Lidstrom M.E., Moler K.A., Wirtz D., Zuber M.T. Moving academic research forward during COVID-19. *Science*, 2020, vol. 368, iss. 6496, pp. 1190–1192. DOI: 10.1126/science.abc5599.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Чебыкина Наталья Рэмовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: chebykina_n@list.ru
SPIN-код РИНЦ: 7290-8227; AuthorID: 779122

Лямина Кира Андреевна – студент магистратуры
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Natalia R. Chebykina – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: chebykina_n@list.ru
RSCI SPIN-code: 7290-8227; AuthorID: 779122

Kira A. Lyamina – master's student
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чебыкина Н.Р. Реализация прав человека в условиях пандемии COVID-19 / Н.Р. Чебыкина, К.А. Лямина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 112–125. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).112-125.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Chebykina N.R., Lyamina K.A. Implementation of human rights in the context of COVID-19 pandemic. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 112–125. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).112-125. (In Russ.).

УДК 342.41
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).126-136

CC BY 4.0

СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ

С.А. Мосин
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
02 августа 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Правовой принцип, конституционный принцип, свойства конституционных принципов, правовая аксиома, правовая презумпция, юридическая фикция

Исследуется триединство свойств конституционных принципов, дается их характеристика. Делается вывод, что конституционный принцип представляет собой определяющее базовое содержание общественных отношений, основополагающее нормативное установление, которое одновременно обладает свойствами аксиоматичности, презумптивности и фиктивности. Отмечается, что триединство свойств конституционных принципов отражает их правовую сущность как основополагающих нормативных установлений, которые определяют общеобязательные базовые правила и направления развития правовой системы, обеспечивают стабильность правовой системы государства, обладают возможностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности.

PROPERTIES OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Sergey A. Mosin
HSE University, Moscow, Russia

Article info
Received –
2020 August 02
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Legal principle, constitutional principle, properties of constitutional principles, legal axiom, legal presumption, legal fiction

The subject. The article is devoted to the study of the trinity of properties of constitutional principles.
The purpose of the article is to confirm the hypothesis that constitutional principles, often perceived by researchers and law enforcement officials as abstract norms with declarative content, are in fact full-fledged legal institutions that are endowed with all the necessary properties to achieve constitutional goals. In this regard, the article analyzes the property of axiomaticity, the property of presumptivity and the property of fictitiousness of constitutional principles.
The methodology. The systemic-structural, comparative, formal-legal and formal-logical methods made it possible to identify and characterize the properties of constitutional principles, such as axiomaticity, presumptivity and fictitiousness. The use of these methods in their combination predetermined the appeal not only to topical problems of constitutional law, but also to issues of the theory of law, as well as other branches of law, which made it possible to most objectively and comprehensively approach the study of the properties of constitutional principles.
The main results of the research. The trinity of the properties of the constitutional principle lies in the fact that the constitutional principle formulates the basic rule and determines the direction of development of the legal system and thereby has the property of axiomaticity. At the same time, the constitutional principle has the property of presumptivity due to the duty of the law enforcement officer to proceed from the assumption of compliance with the provisions of such a principle by all subjects of legal relations. Thereby constitutional principle ensures the necessary stability of the legal system of the state. At the same time, in order to achieve full-fledged stability of the legal system, along with the assumption that the subjects of legal relations comply with the provisions of the constitutional principles, it should be possible to monitor such compliance. In the absence of prior control over compliance with the provisions of the law, the solution is the application of legal presumptions. In this regard, within the framework of the presumptive property of constitutional principles, constitutional presumptions are inextricably linked with the corresponding constitu-

ISSN 2658-4050 (Online)

tional principles. In turn, having the property of fictitiousness, the constitutional principle allows to interpret the provisions that make up such a constitutional principle and, as a result, create the necessary regulatory legal framework.
Conclusions. Constitutional principles are the driving force of the legal system. They fill all legal relations without exception with legal meaning and content and have a special meaning due to their irreplaceability and the obligation to strictly observe them. In turn, the trinity of properties of the constitutional principles reflects their legal essence as fundamental normative provisions that determine the generally binding basic rules and directions of the development of the legal system, ensure the stability of the legal system of the state, and also have the possibility of timely development and adaptation to the changing legal reality.

1. Введение

Правовые принципы являются важнейшими правовыми категориями, лежащими в основе правовой системы, которые проникают во все сферы жизни общества и государства, определяя их развитие. Правовым принципам совершенно обоснованно придается особое значение, обусловленное их незаменимостью и обязательностью неукоснительного соблюдения. В первую очередь это относится к конституционным принципам, которые играют определяющую роль в формировании законодательства, поскольку «специфика принципов конституционного права состоит в том, что они являются основой для всех других отраслевых принципов, которые базируются на них» [1, с. 374]. Совокупность таких принципов лежит в основе правовых систем государств, включая Российскую Федерацию, и «коллективных конституционных культур Европы, даже если их толкование и применение в различных национальных конституционных порядках различны» [2, p. 602]. Нет сомнений в том, что конституционные принципы являются движущей силой правовой системы, наполняют правовым смыслом и содержанием все без исключения правоотношения, являются их источником, что делает такие принципы руководящими началами правового регулирования.

Вместе с тем известно, что конституционные принципы обладают определенной спецификой, выводящей их за рамки обычных правовых установлений. В частности, отличительной чертой конституционных принципов является их нормативная обобщенность и отсутствие конкретно определенных границ правового содержания. В свою очередь, например, такие основополагающие принципы, как демократическое, правовое и социальное государство, не имеют устоявшихся правовых дефиниций. Следствием этого является необходимость дальнейшей нормативной конкретизации и соответствующей интерпретации конституционных принципов.

Отметим, что проблема нормативности конституционно-правовых установлений, в том числе вследствие их общего характера, до настоящего времени вызывает дискуссии среди правоведов. Также отсутствует единое понимание правовой сущности конституционных принципов. Результатом является то, что конституционные принципы в теории и на практике зачастую продолжают восприниматься как абстрактные нормы с декларативным содержанием. Тем не менее не вызывает сомнений тот факт, что конституционные принципы являются полноценными правовыми установлениями, обладающими необходимыми свойствами для достижения обозначенных в Конституции РФ целей. В связи с этим полагаем актуальным дальнейшее исследование вопросов, затрагивающих правовую природу конституционных принципов.

Среди исследований, затрагивающих вопросы правовой сущности конституционных принципов, следует отметить монографию Н.В. Витрука «Верность Конституции» [3], в которой автор раскрыл широкий круг общетеоретических вопросов, в том числе касающихся онтологии Конституции РФ, ее социально-правовой сущности, ценностной характеристики, механизмов действия и реализации, конституционных принципов. Также основой для настоящего исследования послужили отдельные статьи Е.С. Аничкина [4], Н.А. Арапова [5], М.Н. Воробьевой [6], Е.В. Ильиной [7], Ю.В. Кима [8], Г.Н. Комковой [1], А.А. Ливеровского [9], Н.И. Матузова [10], В.Н. Пяткина [11], В.А. Сивицкого [12] и др.

При этом следует отметить, что имеющиеся исследования как правовых принципов в целом, так и конституционных принципов в частности не уделяют должного внимания характеристикам свойств правовых принципов, что в итоге приводит к ограничению развития положений, прежде всего конституционных принципов и, соответственно, возможностей их полноценной реализации.

ISSN 2542-1514 (Print)

В рамках настоящей статьи конституционные принципы рассматриваются сквозь призму триединства их свойств, при котором они одновременно обладают свойствами аксиоматичности, презумптивности и догматической фиктивности (далее – свойство фиктивности). Это связано с потребностью исследования данных принципов «как единой, глобальной, независимой и самодостаточной, но при этом изменяющейся правовой категории, которая в полном объеме обеспечивает становление правовой системы, ее эффективную защиту и стабильное развитие» [13, с. 51]. В свою очередь, исследование свойств конституционных принципов является одним из направлений, открывающих новые возможности для изучения таких принципов и взаимосвязанных с ними правовых категорий. Как верно отмечает Н.И. Матузов, «углубленный анализ принципов права может способствовать решению вечной проблемы правопонимания и правообразования. Ведь право – сложное общественное явление, имеющее множество измерений: социальное, экономическое, политическое, культурное, нравственное, философское, аксиологическое, волевое, информационное. И понятно, что раскрытие принципов права не может не выражать сущность самого права по всем указанным параметрам и направлениям» [10, с. 18]. В связи с этим не вызывает сомнений высокий потенциал развития конституционных принципов, которому способствуют их всесторонние исследования.

2. Триединство свойств конституционных принципов

Очевидно, что «возложенная на конституционные принципы системообразующая роль предъявляет к ним специфические требования. Во-первых, конституционные принципы должны формулировать общеобязательные базовые правила и определять направление развития правовой системы. Истинность таких базовых правил должна быть бесспорна. Во-вторых, конституционные принципы призваны обеспечивать стабильность правовой системы государства. В-третьих, конституционные принципы должны быть наделены возможностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности» [13, с. 50].

Чтобы соответствовать этим требованиям, конституционные принципы одновременно сочетают в себе различные свойства. Этими свойствами, на наш взгляд, является свойство аксиоматичности, свойство презумптивности и свойство фиктивности. Таким образом, триединство свойств конституционного принципа заключается в том, что, формулируя базовое правило и определяя направления развития правовой системы, конституционный принцип тем самым обладает свойством аксиоматичности. Вместе с тем конституционный принцип обладает свойством презумптивности вследствие обязанности правоприменителя исходить из предположения о соблюдении положений такого принципа всеми субъектами правоотношений, обеспечивая тем самым необходимую стабильность правовой системы государства. В свою очередь, обладая свойством фиктивности, конституционный принцип позволяет гибко интерпретировать составляющие такой конституционный принцип положения и, как следствие, создавать необходимую нормативную правовую базу. Остановимся на каждом из указанных свойств.

3. Свойство аксиоматичности

Правовые аксиомы имеют давнюю историю. Нельзя не согласиться с тем, что аксиомы являются продуктом общечеловеческого развития, поскольку основные представления о праве, справедливости, правосудии сформировались на заре цивилизации [14, с. 28].

Аксиомой является исходное положение научной теории, принимаемое в качестве истинного без логического доказательства и лежащее в основе доказательства других положений этой теории [15, с. 16]. Данный термин применим в различных научных областях, и область права не является исключением. Правовые аксиомы являются теми основополагающими непреложными истинами, которые находят свое отражение в различных отраслях права и способствуют эффективному правовому регулированию. Отмечая это, Т.Н. Радько рассматривает правовые аксиомы как исходные и непреложные истины, закрепленные в правовых нормах, определенные постулаты юридической науки и судебной практики, не требующие доказывания общеизвестные факты в силу их очевидности [16, с. 123]. В свою очередь, С.С. Алексеев справедливо отмечает, что правовые аксиомы представляют собой важнейшие принципы права, закрепленные в нормативных правовых актах [17, с. 111]. Действительно, такое положение вещей можно считать абсолютно естественным, поскольку обретение аксиомами статуса правовых принципов является закономерным этапом развития и становления данной правовой категории в правовой системе государства. Отмечая продолжительность формирования правовой аксиомы, нельзя не отметить неизбежное возникновение взаимосвязи правовых норм с нормами морали. Так, по мнению Н.А. Чечиной, аксиомами являются такие

нормы права, которые выражают содержание общечеловеческой морали, потому что, во-первых, необходимость соблюдения содержащихся в них правил поведения очевидна с точки зрения здравого смысла, принципов морали и справедливости, поэтому не нуждается в особых доказательствах; во-вторых, данные нормы играют роль основных положений, на содержании которых базируется большинство других правил системы, исходя из того, что право призвано отвечать принятому в обществе понятию справедливости [18, с. 89].

Принимая во внимание изложенное, бесспорным, на наш взгляд, является тот факт, что конституционные принципы обладают свойством аксиоматичности, поскольку формулируют общеобязательные базовые правила, которые составляют не доказуемые и не требующие доказательств непреложные исходные истины, лежащие в основе правовой системы государства и определяющие направления ее дальнейшего развития.

Рассматривая свойство аксиоматичности конституционных принципов, также следует обратиться к некоторым аспектам философии права. Известно, что существуют различные типы правопонимания. Так, естественноправовой тип правопонимания характеризуется правовым дуализмом – разграничением естественного и позитивного права. Устанавливая приоритет естественного права, данный тип правопонимания не допускает противоречия естественному праву позитивного права. Это означает необходимость нормативного закрепления положений естественного права на условиях их приоритета с последующим запретом нарушения таких норм.

Такой подход лежит в основе Конституции РФ, которая устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Не вызывает сомнений то обстоятельство, что «необходимость соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина очевидна с точки зрения здравого смысла, принципов морали и справедливости и вследствие этого не нуждается в каких-либо доказательствах. В демократическом и правовом государстве права и свободы всегда должны находиться на первом месте, всячески соблюдаться и защищаться. Это проверенный временем постулат, который является исходным началом всех демократических конституций. Сложно представить, что в рамках современного демократического и правового государства соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина нуждались бы в дополнительном обосновании или вообще не были бы приоритетной обязанностью власти» [19, с. 53]. Несомненно, данный конституционный принцип обладает свойством аксиоматичности и имеет ключевое значение в формировании и укреплении как основ конституционного строя в целом, так и основ правового государства в частности. Следует обратить внимание, что в основе законодательства Европейского Союза в целом и входящих в него государств наряду с верховенством закона, свободой, демократией и равенством фундаментальной ценностью являются права человека [20, p. 512], которые, впрочем, могут быть вовлечены в определенную конкуренцию с другими конституционными принципами [21] и зачастую требуют определенной адаптации национальных конституционных традиций к общеевропейским положениям [22, p. 7].

По справедливому мнению А.С. Сидоркина, принципы права образуют стройную систему, где один принцип выводится из содержания другого. При этом ключевым принципом, по мнению данного исследователя, является принцип верховенства прав и свобод человека [23, с. 9]. Основополагающий характер данного конституционного принципа обусловлен свойством его аксиоматичности. Права и свободы человека и гражданина обусловливают содержание всех конституционных принципов. Вследствие этого конституционные принципы наделяются свойством аксиоматичности. Полагаем, что свойство аксиоматичности характеризует конституционные принципы как основу позитивного права (правового закона), которое характеризуется как общеобязательная форма равенства, свободы и справедливости. Очевидно, что этот тезис справедлив и по отношению к правам, закрепленным, в том числе, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Хартии Европейского Союза об основных правах. Несмотря на имеющиеся определенные особенности интерпретации европейскими судебными органами [24, p. 483], роль основных прав и свобод, в том числе в разрезе социальных и экономических аспектов [25, p. 97], непрерывно возрастает и определяет все направления развития европейских государств.

Таким образом отметим, что в рамках триединства свойств конституционный принцип обладает свойством аксиоматичности, которое обосновывается системообразующей ролью такого принципа и, как следствие, формулированием им общеобязательного базового правила, представляющего не доказуемые и не требующие доказательств непреложные исходные истины, лежащие в основе правовой системы государства и определяющие направления

ISSN 2542-1514 (Print)

ее дальнейшего развития. Как верно отмечает Н.А. Арапов, принципы конституционного права основаны на конституционно значимых этических идеях, а их содержание сформулировано как стандарт, представляющий собой требование наибольшего соответствия таким идеям [5, с. 106]. Иного подхода, на наш взгляд, быть не может.

4. Свойство презумптивности

Известно, что Конституция РФ предписывает органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, гражданам (их объединениям) соблюдать ее положения, а также законы. При этом такое надлежащее соблюдение указанным кругом субъектов правоотношений предполагается, поскольку в рамках отечественной правовой системы предположение о несоблюдении субъектами правоотношений положений Конституции РФ и законов невозможно и недопустимо. Подобный подход противоречил бы прежде всего основам правового и демократического государства. Более того, Конституция РФ принята на всенародном голосовании, что свидетельствует о выборе и принятии гражданами закрепленных в ней ценностей. Прежде всего это касается прав и свобод человека и гражданина и их приоритет. Возложенная на конституционные принципы задача по обеспечению стабильности правовой системы государства в рамках реализации сформулированных ими базовых правил достигается в том числе посредством обязывания правоприменителя в своей деятельности исходить из такого предположения. Стабильность правовой системы в данном случае обеспечивается отсутствием необходимости постоянного предварительного контроля правомерности деятельности субъектов всего спектра правоотношений, в том числе органов государственной власти и издаваемых ими нормативных правовых актов, который бы парализовал всю правовую систему.

Применительно к конституционным принципам такой подход освобождает от необходимости предварительно устанавливать факт соблюдения субъектами правоотношений положений конституционных принципов при возникновении тех или иных правоотношений. В свою очередь, для достижения полноценной стабильности правовой системы одновременно с предположением о соблюдении субъектами правоотношений положений конституционных принципов должна предусматриваться возможность контроля за таким соблюдением. В условиях отсутствия предварительного контроля за соблюдением положений законодательства решением становится применение правовых презумпций, поскольку без возможности подвергнуть сомнению соблюдение правового принципа вряд ли можно рассчитывать на его беспрекословное исполнение субъектами правоотношений. Поэтому в рамках свойства презумптивности конституционные принципы неразрывно взаимосвязаны с корреспондирующими им правовыми презумпциями. Следует отметить, что обладание свойством презумптивности не переводит конституционные принципы в разряд правовых презумпций.

Правовые презумпции, так же как и правовые аксиомы, имеют долгую историю и известны еще со времен римского права. Правовая презумпция в обобщенном виде представляет собой прямо или косвенно закрепленное в правовой норме предположение, которое считается истинным, пока не будет установлено иное. Очевидно, что роль правовых презумпций в эффективном урегулировании всего спектра правоотношений нельзя переоценить. В первую очередь это, безусловно, касается конституционных презумпций, которые «способствуют формированию единого конституционно-правового пространства… и представляют собой тот необходимый нормативный правовой материал, который обеспечивает связанность и эффективность действия всех элементов механизма конституционно-правового регулирования» [26, с. 334].

Наглядным примером может послужить принцип конституционности нормативных правовых актов: в отсутствие предварительного контроля за конституционностью нормативных правовых актов предполагается, что все требования конституционности были соблюдены, и, как следствие, нормативный правовой акт соответствует положениям принципа конституционности. Вместе с этим, принимая во внимание вероятность принятия законодательным корпусом нормативных правовых актов, не соответствующих положениям Конституции РФ, допускается возможность проверки соблюдения принципа конституционности нормативных правовых актов путем опровержения указанного предположения в Конституционном Суде РФ посредством презумпции конституционности нормативных правовых актов.

Рассматривая взаимосвязь правовых презумпций и принципов, Луи Катцнер справедливо отмечает, что правовые презумпции воплощают в себе правовые принципы и их ценности [27, p. 92–93]. Также высокая важность правовых презумпций обоснованно подтверждается в том числе тем, что

они используются по причинам, связанным с «процессуальным тупиком», экономией времени [28, p. 1439], как и тем, что сами суды имеют ограниченные возможности по непосредственной проверке информации и фактов [29, p. 5].

Таким образом, конституционный принцип обладает свойством презумптивности вследствие обязанности правоприменителя исходить из предположения о соблюдении положений такого принципа всеми субъектами правоотношений, обеспечивая тем самым необходимую стабильность правовой системы государства. В свою очередь корреспондирующая конституционному принципу правовая презумпция является инструментом контроля за надлежащим соблюдением субъектами правоотношений положений такого конституционного принципа.

5. Свойство фиктивности

Конституционные принципы в связи с отсутствием четких границ своего правового содержания и зачастую высокой степенью нормативной обобщенности обладают свойством фиктивности. Как отмечает А.А. Ливеровский, некоторые конституционные принципы так же, как математические аксиомы, строятся на основе первичных понятий – справедливость, свобода, равенство, – которые, как и математические первичные понятия, следует считать фикциями, т. е. понятиями, которым отводится инструментальная роль в теории познания. На них так же, как и на первичные понятия математики, распространяется «общественный договор» об их условно-субъективном понимании. Субъективно воспринимаемые в каждой конституционной культуре фикции, связывая нормативно определенные объекты, формируют объективные конституционные принципы [9, с. 243].

Аналогично правовым аксиомам и правовым презумпциям, юридические фикции имеют долгую историю. Под юридической фикцией (от лат. *fictio* – «выдумка, вымысел») обычно понимается несуществующее положение, которое признается законодательством существующим и вследствие этого обязательным к применению. Очевидно, что юридические фикции следует отличать от фиктивности правовых норм в негативном понимании отсутствия их реализации, т. е. таких норм, которые «закрепляют внешне реальное, возможное в принципе положение, которое не реализуется» [30, с. 51]. Это очень важное уточнение, поскольку юридические фикции в их общепринятом понимании являются существенной и зачастую незаменимой частью правовой системы государства, в то время как фиктивные правовые нормы разрушают эту систему, подрывают доверие к ней.

Юридические фикции находят свое отражение во всех отраслях права. Отрасль конституционного права также не лишена юридических фикций, которые в силу особенностей данной отрасли как регулятора всех аспектов государственной и общественной жизни обладают определенной спецификой и имеют отличия от фикций в других отраслях права. Как правило, правоведы определяют конституционно-правовую фикцию как средство юридической техники. Так, по мнению Е.В. Ильиной, конституционно-правовая фикция может рассматриваться «как универсальное средство юридической техники, при помощи которого относительно произвольно конструируется заведомо не существующее положение, признаваемое существующим, и наоборот, носящее категоричный, императивный, неопровержимый, формальный характер, закрепляемое в законодательстве, выражающее законодательную политику и имеющее особое целевое назначение в механизме правового регулирования наиболее значимых общественных отношений» [7]. Схожей позиции придерживается Е.С. Аничкин, который указывает, что конституционно-правовые фикции – «это нормативные положения, содержащиеся в Конституции РФ и иных источниках конституционного права, которые признают заведомо несуществующее положение существующим и наоборот, а также имеют отраслевые особенности» [4, с. 100].

Вместе с этим в позициях правоведов встречается неопределенность в понимании конституционно-правовой фикции, вызванная отождествлением фикции как средства юридической техники и свойства фиктивности. Полагаем, что следует отличать конституционно-правовую фикцию как средство юридической техники от свойства фиктивности.

Например, по мнению В.Н. Пяткина, конституционно-правовая фикция – «это императивное нормативное положение, легально созданное государством (народом), выражающее государственную законодательную политику, закрепляемое в конституции и конституционном законодательстве, устанавливающее (регулирующее) порядок, состояния, процессы, институты, которые не соответствуют действительности, но являются проекцией воли законодателя, влекущие определенные юридические последствия в конституционно-правовой сфере» [11, с. 87]. В данном определении не усматривается характеристика конституционно-правовой фикции как средства юридической техники. Вместе с этим при-

ISSN 2542-1514 (Print)

сутствуют характеристики состояний, институтов, процессов, которые не соответствуют действительности. Вследствие отсутствия уточняющих аспектов в данном определении, речь вполне может идти о свойстве фиктивности конституционных установлений, которое в том числе выражается в их высокой нормативной обобщенности и абстрактности. Или о других аспектах фиктивности указанных нормативных установлений.

Далее обратим внимание на позиции авторов, рассматривающих, как нам представляется, конституционно-правовые фикции в смысле свойства фиктивности, в том числе конституционных принципов. Так, Ю.В. Ким полагает, что «тенденция отказа от объективной истины нередко наблюдается и в политическом процессе, обслуживание которого известным образом осуществляет конституционное право, нормы которого несут на себе существенную идеологическую нагрузку и выполняют, помимо регулятивной, функцию программирования и воспроизводства господствующей в обществе политико-правовой доктрины» [8, с. 8]. С этой стороны, по мнению данного исследователя, «основной закон любого государства предстает в качестве своеобразного юридического инструмента, конституирующего политические мифы соответствующей эпохи» [8, с. 9]. В данном случае Ю.В. Ким справедливо указывает на особую роль конституционного права, его идеологическую и политическую составляющие, которые в своей совокупности формируют свойство фиктивности положений данной отрасли права.

В этой связи справедливо отмечается, что фикция выступает неким инструментом отражения конституционных ценностей в конституционных нормах и в качестве средства формирования конституционной нормы, обладающей высшей юридической силой по отношению к другим нормам права, поскольку на основании конституционных норм осуществляется строительство и развитие отраслевого законодательства Российской Федерации [6, с. 59]. Полагаем, что в данном случае речь также идет о фикции в смысле придания свойства фиктивности конституционным установлениям посредством отражения в них основополагающих положений общего характера.

В том же ключе рассматривает конституционно-правовые фикции Е.С. Аничкин, который указывает, что «фундаментальное положение конституционного права в правовой системе России, наивысший уровень юридической силы положений Конституции Российской Федерации как главного источника конституционного права, традиционная условность и ирреальность отдельных положений Основного закона государства, существенная зависимость конституционного права от официальной идеологии и политической ситуации и ряд других обстоятельств создают благоприятную почву для формирования конституционно-правовых фикций» [4, с. 90].

Конституция РФ содержит в себе целый ряд установлений, значение которых носит неоднозначный характер, вызывает споры среди исследователей и затруднения в правоприменении. К таким конституционным установлениям в том числе относятся положения, закрепленные в первой главе «Основы конституционного строя» Конституции РФ. Речь идет прежде всего о характеристике России как демократического, правового и социального государства. Данные конституционные установления обладают высокой степенью нормативной обобщенности, абстрактности и отсутствием четких границ правового содержания. Следствием этого является неизбежное приобретение такими конституционными установлениями свойств фиктивности. В этой связи Е.С. Аничкин справедливо указывает на то, что фиктивность конституционно-правовых норм вызывается незавершенностью и неполноценностью правового регулирования, а средой обитания фикций являются абстрактные правовые понятия, термины, понимание и толкование которых отличается дискуссионностью и неоднозначностью. Как правило, по мнению этого исследователя, у таких понятий отсутствуют легальные определения, не детализированы правовые признаки, что обусловливает их смысловую подвижность в зависимости от складывающейся конъюнктуры. К числу таких понятий этот исследователь справедливо относит «государство», «демократия», «суверенитет», «справедливость», «свобода», «достоинство», «гражданское общество», «федерализм» [4, с. 92–93]. Аналогичной позиции придерживается Ю.В. Ким, который отмечает, что к категориям фикций относятся такие конституционно-правовые явления, уровень институциональной определенности которых не вполне прояснен. К их числу он справедливо относит как сам термин «государство», так и усложненные его версии («демократическое государство», «правовое государство», «социальное государство», «федеративное государство») в связи с отсутствием в науке универсальных определений этих понятий [8, с. 8–9].

Таким образом, на наш взгляд, свойство фиктивности конституционного принципа в рамках триединства его свойств заключается прежде всего в отсутствии четких границ правового содержания кон-

ISSN 2658-4050 (Online)

ституционного принципа, а также абстрактности и высокой степени нормативной обобщенности. Само по себе отсутствие четких границ правового содержания, абстрактность и высокая степень нормативной обобщенности является, на наш взгляд, промежуточной характеристикой конституционных принципов. Фактически это означает, что на законодательном уровне закреплены абстрактные, юридически не конкретизированные положения. Это обстоятельство, в свою очередь, является характеристикой свойства фиктивности. Вместе с тем высокая степень нормативной обобщенности определяет потенциал конституционных принципов, позволяющий полноценно раскрывать их положения, тем самым развивая правовую систему и обеспечивая ее эффективное функционирование. При этом обозначенное свойство фиктивности конституционного принципа не означает, что конституционные установления являются фиктивными в негативном смысле отсутствия или невозможности их реализации, поскольку Конституция РФ закрепляет не уже сложившиеся отношения, а, в частности, те цели и задачи, которые стоят перед обществом и государством для полноценной и эффективной реализации ее положений.

6. Заключение

Подводя итог, подчеркнем, что правовые принципы являются крайне важными во всех сферах своего применения правовыми категориями, которым придается особое значение. В первую очередь, это, безусловно, относится к конституционным принципам, в правовой природе которых заложено множество определяющих их правовую сущность аспектов. Полагаем, что исследование свойств конституционных принципов является одним из направлений, открывающим новые возможности для изучения таких принципов и взаимосвязанных с ними правовых категорий. В этой связи установлено, что конституционный принцип одновременно обладает свойствами аксиоматичности, презумптивности и фиктивности. Такое триединство свойств конституционных принципов отражает их правовую сущность как основополагающих нормативных установлений, которые определяют общеобязательные базовые правила и направления развития правовой системы, обеспечивают стабильное существование правовой системы государства, обладают потенциалом своевременного развития. Представляется, что такие свойства конституционных принципов должны учитываться в законотворческой, правоприменительной и научно-исследовательской деятельности. Это позволит осуществлять более точное правовое регулирование и расширит возможности по задействованию неограниченного потенциала конституционных принципов.

Таким образом, конституционные принципы, зачастую воспринимаемые исследователями и правоприменителями как абстрактные нормы с декларативным содержанием, в действительности являются полноценными правовыми установлениями, которые наделены всеми необходимыми свойствами для достижения конституционных целей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комкова Г. Н. Принципы конституционного права / Г. Н. Комкова // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты : моногр. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2010. – С. 369–392.

2. Bartole S. Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law / S. Bartole // European Constitutional Law Review. – 2017. – Vol. 13, iss. 4. – P. 601–610. – DOI: 10.1017/S1574019617000293.

3. Витрук Н. В. Верность Конституции : моногр. / Н. В. Витрук. – 2-е изд. – М. : Изд-во РГУП, 2016. – 271 с.

4. Аничкин Е. С. Фикции в конституционном праве Российской Федерации: особенности, виды, действие / Е. С. Аничкин // Научный ежегодник Института философии и права Уральског отделения РАН. – 2018. – Т. 18, № 2. – С. 87–105.

5. Арапов Н. А. К вопросу о понятии «принцип» в конституционном праве: его определение и функции / Н. А. Арапов // Петербургский юрист. – 2016. – № 1. – С. 102–113.

6. Воробьева М. Н. Фикции в конституционном праве Российской Федерации: предпосылки, особенности, значение / М. Н. Воробьева // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 4. – С. 58–64.

7. Ильина Е. В. Особенности конституционно-правовых фикций / Е. В. Ильина // Современные научные исследования и инновации. – 2011. – № 4. – URL: http://web.snauka.ru/issues/2011/08/1758.

8. Ким Ю. В. О фикциях в конституционном праве / Ю. В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 13. – С. 8–9.

9. Ливеровский А. А. Развитие понятийного аппарата конституционного права / А. А. Ливеровский // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 2. – С. 229–247.

10. Матузов Н. И. Принципы права как объект научного исследования / Н. И. Матузов // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты : моногр. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2010. – С. 11–28.

11. Пяткин В. Н. Фикции в конституционном праве / В. Н. Пяткин // Вектор науки Тольятинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2016. – № 3 (26). – С. 86–88.

12. Сивицкий В. А. Презумпция конституционности нормативного правового акта: отдельные аспекты. Первые Бабаевские чтения «Правовые презумпции: теория, практика, техника» / В. А. Сивицкий // Юридическая техника. – 2010. – № 4. – С. 499–502.

13. Мосин С. А. Правовое триединство как форма существования конституционных принципов / С. А. Мосин // Государственная служба и кадры. – 2019. – № 4. – С. 50–52.

14. Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы / Г. А. Жилин. – М. : Проспект, 2010. – 576 с.

15. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

16. Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях : учеб. пособие / Т. Н. Радько. – М. : Проспект, 2016. – 176 с.

17. Алексеев С. С. Проблемы теории права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т. 1.– 396 с.

18. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. – 104 с.

19. Мосин С. А. К вопросу о взаимосвязи правовых аксиом и основ правового государства / С. А. Мосин // Закон и право. – 2015. – № 10. – С. 52–53.

20. Kochenov D. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality / D. Kochenov, L. Pech // European Constitutional Law Review. – 2015. – Vol. 11, iss. 3. – P. 512–540. – DOI: 10.1017/S1574019615000358.

21. Graziadei S. Democracy v Human Rights? The Strasbourg Court and the Challenge of Power Sharing / S. Graziadei // European Constitutional Law Review. – 2016. – Vol. 12, iss. 1. – P. 54–84. – DOI: 10.1017/S1574019616000043.

22. Cartabia M. Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously / M. Cartabia // European Constitutional Law Review. – 2009. – Vol. 5, iss. 1. – P. 5–31. – DOI: 10.1017/S1574019609000054.

23. Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. С. Сидоркин. – М., 2010. – 25 с.

24. Brittain S. The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis / S. Brittain // European Constitutional Law Review. – 2015. – Vol. 11, iss. 3. – P. 482–511. – DOI: 10.1017/S1574019615000255.

25. Robin-Olivier S. Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis / S. Robin-Olivier // European Constitutional Law Review. – 2018. – Vol. 14, iss. 1. – P. 96–113. – DOI: 10.1017/S1574019618000032.

26. Мазаева Е. С. Конституционно-правовые презумпции (сравнительно-правовой аспект) / Е. С. Мазаев // Юридическая техника. – 2010. – № 4. – С. 332–335.

27. Katzner L. I. Presumptions of Reason and Presumptions of Justice / L. I. Katzner // The Journal of Philosophy. – 1973. – Vol. 70, iss. 4. – P. 89–100.

28. Lowe E. N. The California Evidence Code: Presumptions / E. N. Lowe // California Law Review. – 1965. – Vol. 53, iss. 5. – P. 1439–1493.

29. Bernardo A. E. Theory of Legal Presumptions / A. E. Bernardo, E. Talley, I. Welch // Journal of Law, Economics, & Organization. – 2000. – Vol. 16, iss. 1. – P. 1–49.

30. Курсова О.А. Фикции в российском праве : дис. … канд. юрид. наук / О. А. Курсова. – Н. Новгород, 2001. – 193 с.

REFERENCES

1. Komkova G.N. Principles of Constitutional Law, in: Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (eds.). *Printsipy rossiiskogo prava: obscheteoreticheskii I otraslevoi aspekty*, Monograph, Saratov, Saratov State Academy of Law Publ., 2010, pp. 369–392. (In Russ.).

2. Bartole S. Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, iss. 4, pp. 601–610. DOI: 10.1017/S1574019617000293.

3. Vitruk N.V. *Fidelity of the Constitution,* Monograph, 2nd ed. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2016. 271 p. (In Russ.).

4. Anichkin E.S. Fiction in the constitutional law of the Russian Federation: features, types, action. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN = Scientific yearbook of philosophy and law of the Ural Department of the Russian Academy of Sciences*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 87–105. (In Russ.).

5. Arapov N.A. On the question of the concept of "principle" in constitutional law: its definition and functions. *Peterburgskii yurist*, 2016, no. 1, pp. 102–113. (In Russ.).

6. Vorobyova M.N. Fiction in the constitutional law of the Russian Federation: prerequisites, features, significance. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, 2013, no. 4, pp. 58–64. (In Russ.).

7. Ilyina E.V. Distinctive features of constitutional legal fictions. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii = Modern scientific research and innovation*, 2011, no. 4, available at: http://web.snauka.ru/en/issues/2011/08/1758. (In Russ.).

8. Kim Yu.V. On fictions in constitutional law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2008, no. 13, pp. 8–9. (In Russ.).

9. Liverovsky A.A. Development of the conceptual apparatus of constitutional law. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2018, no. 2, pp. 229–247. (In Russ.).

10. Matuzov N.I. Principles of Law as an Object of Scientific Research, in: Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (eds.). *Printsipy rossiiskogo prava: obscheteoreticheskii i otraslevoi aspekty*, Monograph, Saratov, Saratov State Academy of Law Publ., 2010, pp. 11–28. (In Russ.).

11. Pyatkin V.N. Fictions in constitutional law. *Vektor nauki Tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki = Science Vector of Tolyatti State University. Series: Legal Sciences*, 2016, no. 3(26), pp. 86–88. (In Russ.).

12. Sivitsky V.A. The presumption of the constitutionality of a normative legal act: certain aspects; The first Babaev readings "Legal presumptions: theory, practice, technology". *Yuridicheskaya tekhnika = Legal technique*, 2010, no. 4, pp. 499–502. (In Russ.).

13. Mosin S.A. Legal triunity as a form of the existence of constitutional principles. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry = State service and personnel*, 2019, no. 4, pp. 50–52. (In Russ.).

14. Zhilin G.A. *Justice in civil cases: topical issues*. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 576 p. (In Russ.).

15. Ilyichev L.F., Fedoseev P.N., Kovalev S.M., Panov V.G. (eds.). *Philosophical Encyclopedic Dictionary*, Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1983. 840 p. (In Russ.).

16. Radko T.N. *Theory of state and law in schemes and definitions*, textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 176 p. (In Russ.).

17. Alekseev S.S. *Problems of the theory of law*, in 2 volumes. Sverdlovsk, Sverdlovsk Law Institute Publ., 1972. Vol. 1. 396 p. (In Russ.).

18. Chechina N.A. *The main directions of the development of the science of Soviet civil procedure law*. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1987. 104 p. (In Russ.).

19. Mosin S.A. On the relationship between legal axioms and the foundations of the rule of law. *Zakon i pravo = Law and legislation*, 2015, no. 10, pp. 52–53 (In Russ.).

20. Kochenov D., Pech L. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*, 2015, vol. 11, iss. 3, pp. 512–540. DOI: 10.1017/S1574019615000358.

21. Graziadei S. Democracy v Human Rights? The Strasbourg Court and the Challenge of Power Sharing. *European Constitutional Law Review*, 2016, vol. 12, iss. 1, pp. 54–84. DOI: 10.1017/S1574019616000043.

22. Cartabia M. Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously. *European Constitutional Law Review*, 2009, vol. 5, iss. 1, pp. 5–31. DOI: 10.1017/S1574019609000054.

23. Sidorkin A.S. *Principles of Law: Concept and Implementation in Russian Legislation and Judicial Practice*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2010. 25 p. (In Russ.).

24. Brittain S. The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis. *European Constitutional Law Review*, 2015, vol. 11, iss. 3, pp. 482–511. DOI: 10.1017/S1574019615000255.

25. Robin-Olivier S. Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis. *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14, iss. 1, pp. 96–113. DOI: 10.1017/S1574019618000032.

26. Mazaeva E.S. Constitutional and legal presumptions (comparative legal aspect). *Yuridicheskaya tekhnika*, 2010, no. 4, pp. 332–335. (In Russ.).

27. Katzner L.I. Presumptions of Reason and Presumptions of Justice. *The Journal of Philosophy*, 1973, vol. 70, iss. 4, pp. 89–100.

28. Lowe E.N. The California Evidence Code: Presumptions. *California Law Review*, 1965, vol. 53, iss. 5, pp. 1439–1493.

29. Bernardo A.E., Talley E., Welch I. A Theory of Legal Presumptions. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 2000, vol. 16, iss. 1, pp. 1–49.

30. Kursova O.A. *Fiction in Russian law*, Cand. Diss. Niznny Novgorod, 2001. 193 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мосин Сергей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент департамента публичного права
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 20
E-mail: m-sa81@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-3403-7827
SPIN-код РИНЦ: 1392-5506; AuthorID: 739832

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey A. Mosin – PhD in Law, Associate Professor, Department of Public Law
HSE University
20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000, Russia
E-mail: m-sa81@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-3403-7827
RSCI SPIN-code: 1392-5506; AuthorID: 739832

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Мосин С.А. Свойства конституционных принципов / С.А. Мосин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 126–136. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).126-136.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mosin S.A. Properties of constitutional principles. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 126–136. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).126-136. (In Russ.).

УДК 342.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).137-155

CC BY 4.0

СТРУКТУРА ПОЛИЦЕЙСКИХ НАУК В СЛОВАКИИ

М. Лисонь[1], А. Вашко[2]
[1] *Академия полиции, г. Братислава, Словакия*
[2] *Университет Матея Бела, г. Банска Быстрица, Словакия*

Информация о статье
Дата поступления –
14 января 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Полиция, полицейская деятельность, полицейская наука

Рассмотрены полицейские науки, которые согласно словацкой доктрине изучают полицейскую деятельность и подразделяются на практические, социальные и науки о безопасности. Отмечено, что деятельность полиции и органов безопасности означает особую форму профессиональной службы в интересах государства, органов местного самоуправления, а также коммерческих организаций и, что не менее важно, граждан. Такая деятельность включает комплекс принудительных, организационных, управленческих и других актов, выраженных в форме официальных действий, решений, мероприятий и других мер. Они должны осуществляться в соответствии с верховенством закона и этическими принципами гражданского демократического общества, посредством превентивных и, при необходимости, репрессивных методов работы полиции.

CONSTITUTION OF POLICE SCIENCES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Miroslav Lisoň[1], Adrián Vaško[2]
[1] *Academy of the Police Force, Bratislava, Slovakia*
[2] *Matej Bel University, Banská Bystrica, Slovakia*

Article info
Received –
2021 January 14
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Police, theory of criminal-police knowledge, police science

The subject. The authors create an instrumental apparatus that saturates existing and emerging data needs in the theory constituting process and thus create preconditions for police practice development.
The methodology. The research is based on the content analyses of final research reports, the object of which is police proceedings and the subject is police reality,
The purpose. The authors substantiate the following hypothesis. The source of the development of knowledge in police practice and the development of police theory is a permanent solution to the philosophical contradiction between police theory and police practice, with police practice being the defining aspect of this contradictory unity. The need and areas of scientific knowledge of activities in the police proceedings structure are therefore determined by police practice.
The main results. By verifying police practice, the authors confirm the necessary obligatory interaction between theory and practice, which is predominantly determined by the achieved research outputs and their acceptance. At the same time, they respect that systematically processed knowledge from applied research can show the character of a theory. In accordance with their knowledge, consisting of a system of knowledge presented by the achieved outputs from scientific research, evaluation and explanation of phenomena registered in the purposeful implementation of activities in the structure of police proceedings (research object). The term police action can be understood as a synthetic term for a holistic grasp of the police activity and its bodies. The activity of police and security authorities means: a special form of professional service for the state, self-governing as well as commercial organizations and, last but not least, citizens. It contains a set of executive, organizational, management and other activities that have the character of official interventions, official acts, other official activities and other measures. They are carried out in accordance with the rule of law and ethical principles of civil democratic society, preventive and, where necessary, repressive methods of police work. Their aim is to protect the fundamental human rights of citizens and society from crime and other anti-social activities. They define the identity of these phenomena through the subject (optics) of research, systematically

ISSN 2542-1514 (Print)

defining the police reality by the process parameters, their determinants and constructs of specific police activities.
In the Slovak Republic, the authors of this paper participate in the performance of tasks related to the constitution of police sciences. The outputs of applied research offer a system of scientific knowledge about police reality. With the dialectical approach, in relation to the examined activities in the structure of police proceedings, they define the reasons related to the assumption of the existence of links among the elements of police reality, or they reveal their objective absence. By identifying systems, the authors create a model of these purposefully implemented activities with properties characterizing their behaviour. At the same time, they respect that the strategic form of the parameters of this model is expressed by the achieved set intentions and goals of certain specific activities. Determining them is a concentrated expression of this will.
The basic context in their work (*participation in the process of constituting police sciences*), determining the meaning and mission, is a specific subject accepted by them. This is the police reality, an objective fact that the theory of police sciences examines and uses to explain existing and emerging objects. Therefore, their activity in the process of constituting police sciences corresponds to changes in social processes. When creating their instruments (*conceptual system, categories, theoretical models, forms of thinking*), they combine it with the explanation of new approaches related to the development and advancement of policing processes, characterized by openness and possibilities of social control in their purposeful implementation. This confirms that this process forms a system. Its design shows relative stability and closeness. They do not include any inputs in its content, just those that are foreseen and anticipated. In this context, they realize that the interdisciplinary of concepts enriches the view of constituted police science. For the police sciences , the abstractness and generality of statements from other scientific disciplines is not a starting point, but already the result of research into specific systems (*disposition of knowledge*), significantly contributing to increase effectiveness of their scientific work. In the conditions of the Slovak Republic, the police sciences are constituted as practical, social and security sciences. Therefore, the authors of this paper accept that the theoretical and methodological development of police sciences requires them to be confronted and independently dealt with the current state in the theory and methodology of science in the early 21st century, to be sensitive to the current development of the overall scientific atmosphere and independently and critically.
In this process, the meaningfulness of their scientific work is evident. This corresponds to the registered needs for the transfer of scientific knowledge into police practice.
Conclusions. From these findings it is clear that in the current stage of development of the Slovak Republic, the process of constituting police sciences forms a structured system with to the point management. Its successful completion is also determined by the results of a constructive discussion, the authors participated in with this presented knowledge.

1. Введение

Для систематического построения системы полицейских наук крайне важно знать социальные потребности с учетом их динамики. В настоящее время полицейские науки включают в свой предмет формирующуюся систему научных знаний о полицейской реальности. Авторы настоящей статьи определяют полицейскую реальность как объективную реальность в человеческом обществе, в которой реализуются процессы полицейского судопроизводства, создаются и реализуются их конструкции. Авторы считают, что теория полицейских наук должна быть связана с практикой, которая совершенствуется, развивается, сопровождается внедрением инноваций и т. д. Если бы теория не способствовала совершенствованию полицейской практики, она была бы признана незаконной.

Как ситуация в области безопасности влияет на социальное развитие? Как гражданин реагирует на ситуацию в области безопасности? Что необходимо решить в связи с подготовкой полиции к той или иной ситуации в области безопасности?..

Авторы настоящего исследования убеждены, что поиск ответов на эти вопросы может способствовать постоянному внедрению качественно новых (усовершенствованных) процедур в полицейскую практику, особенно в обеспечении прав и свобод граждан и общества.

ISSN 2658-4050 (Online)

Результаты прикладных исследований, проведенных сотрудниками Академии полиции в Братиславе и юридического факультета Университета Матея Бела в Банска-Быстрице[1], подтверждают, что в Словацкой Республике сохраняется тенденция неблагоприятного развития государства, структуры и динамики преступности. Это касается, например, продолжающихся преступлений, совершаемых непрерывно в течение нескольких лет, деятельности преступных групп. Эти факты вызывают необходимость поиска и реализации решений, основанных на научно объективированных знаниях. Таким образом, в режиме реального времени необходимо выявлять и устранять несоответствия между динамично меняющейся ситуацией в области безопасности и относительно стабильными (иногда устаревшими) подходами полиции к ее решению (например, очевидно сохраняющееся доминирование ретроспективного подхода в процессах доказывания).

В Словацкой Республике вышеуказанные факты очевидны как для экспертов по безопасности, так и для значительной части граждан. Поэтому они постоянно ищут ответы на вопросы: почему в этом отношении нет средств правовой защиты? какие причины используются для принятия предпочтительных в прошлом решений? и т. д. В этих условиях сотрудники полиции осознают, что потребность в безопасности является важной потребностью общества [1, p. 53]. Они понимают, что без адекватного решения проблемы безопасности невозможно реальное экономическое процветание, повышение уровня жизни населения, развитие свободной деятельности человека во всех сферах общества и защита его достоинства [2, p. 19]. Эти факты существенно влияют на подход полиции к выполнению задач в духе миссии «Помогать и защищать».

Аналогично интерпретируя вышеприведенные постулаты, можно сделать вывод о том, что достижение успеха в области борьбы с преступностью обусловлено функциональностью полицейской процедуры. Ее характеристики напрямую связаны с ответами на вопросы: чем занимается полиция? какие действия осуществляются полицией? В исторических записях можно найти много противоречивой информации о самом происхождении «полицейского ремесла», полицейской деятельности как профессии. Несмотря на это, можно предположить, что появление профессии полицейского связано с процессом общественного разделения труда, возникновением классового общества и государства. Правящий класс целенаправленно создает специальные подразделения для продвижения и защиты своих интересов. Параллельно с возникновением социальных классов возникают закон и контроль за соблюдением закона. Это подтверждает тот факт, что историческое развитие органов полиции и их деятельности можно понять только в тесной взаимосвязи с развитием государства и государственного управления, органической частью которых были и являются эти органы и учреждения.

Объективируя эти утверждения, мы хотели бы сказать, что в области государственно-правовых наук

[1] См.: Theory and methodology of police sciences and transfer of scientific knowledge into police practice: Selected aspects and problems of research / V. Porada, J.v Holomek, J. Buzalka, J. Erneker, K. Holcr, K. Murdza, R. Pawera, J. Straus. 1st ed. Prague: Police Academy of the Czech Republic, 2005. 311 p.: tables, graphs. ISBN 80-7251-197-1; RESEARCH 90 – Managerial communication in the process of decision implementation: Theoretical-methodological study: Final report from the research task / Research task J. Erneker. 1st ed. Bratislava: Academy of Police Force - Department of Management and Informatics, 2004. 45 l.: 8 p. of appendix, tables, questionnaire; RESEARCH 27 – System for Scientific Cognition of Police Practice Needs: [Final Research Report] / J. Erneker, K. Holcr, P. Bilský. Bratislava: Academy of Police Forces – Department of Safety Activities Analyses, 2000. 94 p.: Independent annex. Questionnaire; RESEARCH 229 – Detecting Tax Evasion and Tax Crime: Final Report on the International Scientific Research Task / Research task J. Stieranka. 1st ed. Bratislava: Academy of Police Force, 2016. Interrupt. p.: tables, graphs, 12 p. of annexes. Documentation, assessments, attendance list; RESEARCH 157 – Legal and institutional aspects of the fight against money laundering as an integral part of organized crime: Final report on the scientific research task / Research task J. Stieranka, co-researcher J. Čentéš. 1st ed. Bratislava: Academy of Police Force – Department of Criminal Police, 2010. 209 p.: tables, graphs, 8 p. of annexes; RESEARCH 145 – Possibilities for the development of operational police activities: Project of a scientific-research task / Research task M. Lisoň. 1st ed. Bratislava: Academy of Police Force, 2008. 22 p.: 14 p. of annexes, questionnaire, opponent 's opinions; RESEARCH 177 – Detection and Evidence of Crimes in the Economy: A Project of a Scientific-Research Task / Research task M. Lisoň, A. Vaško. 1st ed. Bratislava: Academy of Police Force – Department of Criminal Police, 2012. 33 p.: tables, questionnaire, opponent´s reviews; RESEARCH 240 – Problems in Detecting and Clarifying Selected Types of Moral Crime: Final Report / Research task M. Hullová, M. Lisoň. Bratislava: Academy of Police Force, 2018. 326 p.: tables, graphs, 17 p. of annexes. Documentation.

ISSN 2542-1514 (Print)

существует относительно немного терминов, содержание которых так существенно изменилось в историческом развитии, как термин «полиция». Происходящий от др.-греч. «полис» и «политея», термин «полиция» начал использоваться в Австрийской империи в XVIII в. Если мы рассмотрим это обозначение с точки зрения истории, то обнаружим, что оно не имело точно определенного значения. В нем часто упоминались самые разнообразные ситуации или виды деятельности. Это означало, например, общественный порядок, сосуществование граждан, в то время как деятельность государственной власти должна была служить его достижению. В свое время она включала в себя всю деятельность государства, и ее содержание менялось по мере развития государственного управления. Позже это стало пониматься как внутреннее управление страной. В XIX в. начали распространяться так называемые позитивные (забота об экономическом и культурном развитии государства) и негативные (деятельность, направленная на поддержание порядка) виды деятельности в сфере государственного управления. Можно сказать, что это определило более узкое понятие полиции, включающее только деятельность государственной администрации, направленную на поддержание общественного спокойствия и порядка и противостояние опасностям, угрожающим всему обществу и отдельным лицам. Термин «полиция» стал относиться к специальным государственным органам, выполняющим задачи по обеспечению безопасности от имени государства, наделенным необходимыми полномочиями. О концепции полиции говорится в материальном, формальном и институциональном смысле [3, p. 42]. Именно возможность законного применения принуждения (даже физического) для поддержания порядка и внутренней безопасности считается определяющей чертой действий полиции.

В условиях Словацкой Республики это, конечно, не означает, что полиция применяет принуждение часто или на повседневной основе. Это происходит только в обоснованных случаях (в пределах и рамках закона). Поэтому качество государственного контроля представляет особую важность в демократическом обществе. Это также связано с тем, что полиция осуществляет различные виды деятельности при выполнении своих функций и задач. Даже с учетом социального развития, которое претерпела Словацкая Республика, полиция не является однородным, статичным и точно определяемым явлением. Она находится в постоянном движении, приспосабливаясь к экономическим, политическим, социально-психологическим и другим процессам. Поэтому приобретают особую актуальность следующие вопросы: что должна делать полиция в демократическом обществе и какими полномочиями она должна обладать? Отвечая на них, можно констатировать, что большинство членов нашего общества считает, что сотрудники полиции обязаны использовать свои полномочия, осознавая, что они выполняют законную общественную роль государства в обеспечении безопасности. Именно поэтому в своей работе они полагаются на согласие и сотрудничество с гражданами и другими субъектами, компетентными участвовать в выполнении задач, связанных с обеспечением соблюдения закона.

В этом контексте мы осмеливаемся заявить (и результаты поиска подтверждают это), что современные теории полицейского права рассматривают общество и полицию как партнеров. Для обоснования этого тезиса используется ряд аргументов. Например, в Словацкой Республике результаты исследования показывают, что полиции необходимо изменить свою стратегию по отношению к гражданам. В частности, необходимо тесное сотрудничество с гражданами (например, на местном уровне), пытающимися восстановить механизмы саморегулирования неформального социального контроля и т. д. Мы также перенимаем зарубежный опыт демократических государств и внедряем модель общественной полиции [4, p. 79–87]. Правильность такого подхода сопровождается повышением уровня эффективности и результативности борьбы с преступностью, снижением страха перед этим нежелательным социальным явлением, повышением качества жизни граждан и улучшением службы и легитимности полиции (укреплением позиций и роли сотрудников полиции) [5, p. 51].

В Словацкой Республике ожидается, что сотрудники полиции будут:

– адекватно осознавать свой статус и функции;

– повышать уровень своей личной ответственности;

– обладать необходимым профессиональным мастерством;

– создавать условия для сотрудничества с гражданами и т. д.

Анализируя изложенное, можно сделать вывод, что положение полиции в обществе определено, но процессы ее создания и консолидация связаны с целым комплексом противоречий [6, p. 13].

ISSN 2658-4050 (Online)

Цель нашего исследовательского коллектива – это теоретические знания для участия в продвижении проверенного опыта и обеспечении верховенства закона. Выполняя его, мы отдаем себе отчет в том, что для выполнения сотрудниками полиции своих задач и функций необходимо постоянно совершенствовать соответствующие законодательные, организационно-управленческие, тактические и технические предпосылки для их действий. Проще говоря, тот факт, что полицейское производство характеризуется необычайным богатством содержания, многогранностью явлений, событий и взаимосвязей, также требует соответствующего разнообразия методов, процедур и средств для его целенаправленного осуществления. Поэтому с методологической точки зрения необходимо выделить определенные виды деятельности в рамках полицейского производства, которые различаются с точки зрения правовой основы, направленности, методов и средств [7, p. 42].

Опыт подтверждает, что без разработанной теории эти требования не могут быть выполнены. Полицейские теории занимают важное место в системе познания. Результаты теоретических знаний являются необходимым условием успешного осуществления полицейской деятельности. Теория выполняет свою социальную функцию в первую очередь за счет развития объективных знаний, которые могут быть использованы для повышения эффективности и результативности полицейских разбирательств.

Теоретические знания в рамках системы полицейского производства в значительной степени способствуют реализации принципов свободы, демократии и законности в соответствии с принципом верховенства права [8, p. 35]. Новое состояние в развитии полицейских теорий объективно обусловлено процессами в сфере научной деятельности. Наука – это не застывшее состояние, а процесс постоянного изменения знаний.

В этом контексте уместно подчеркнуть, что отдельные научные области или дисциплины расширяются и переплетаются посредством междисциплинарного взаимодействия. С методологической точки зрения они создают взаимную совместимость, что также является аргументом для понимания науки в целом. Происходят изменения в онтологии (ответы на вопросы о природе мира), эпистемологии (ответы на вопросы о природе познания человеком мира), методологии (ответы на общетеоретические проблемы путей и средств научного познания, принципов научного исследования как творческого процесса). В результате социально-политических и социально-экономических изменений меняются и методы принятия решений при использовании научных знаний. Уважая исторические контексты при оценке этого факта, мы можем констатировать, что расширение социальных и исторических концепций науки, фиксирующееся с 1970-х гг., становится очень важным для развития полицейских наук [9, p. 11]. Теоретическое и методологическое развитие полицейских наук требует, чтобы с ними взаимодействовала методология науки.

В Словацкой Республике полицейские науки подразделяются на практические, социальные и науки о безопасности. Мы обозначаем парадигму науки основным идеологическим шаблоном, с помощью которого мы оцениваем, понимаем и интерпретируем научную деятельность, осуществляемую в процессе формирования полицейских наук. В нашем подходе также существует объединяющая схема, которую мы принимаем при выполнении научно-исследовательских задач, объектом которых являются действия в рамках полицейского производства, а предметом – процессы полицейской деятельности, их детерминанты и конструкции.

2. Полицейские науки как практические науки

Полицейская наука – это практическая наука. Почему полицейские науки практичны? Исходя из данных исследований, очевидно, что эксперты не едины в ответе на этот, казалось бы, простой вопрос. Однако большинство из них согласны с тем, что полицейские науки обязаны чутко воспринимать текущее развитие общей научной атмосферы и уметь управлять ею самостоятельно и критически. Они утверждают, что как теория полицейской науки, так и ее исследования служат в первую очередь определенной практической цели.

Фундаментальные науки – это науки о событиях. Они описывают, объясняют и предсказывают события. Практические науки – это науки о действии. Целью их является создание предпосылок для оптимального функционирования человека в обществе в различных сферах – в области промышленности, сельского хозяйства, здравоохранения, образования и т. д. [7, p. 78]. Практические науки «дают инструкции» о том, как действовать, как проектировать целенаправленно осуществляемые действия и достигать поставленных целей. Основные характеристики практических наук включают:

• мотивы и цели: практические науки отвечают на вопрос, как действовать, для удовлетворения интересов и потребностей; следовательно, их предметом является подготовка действий (деятельности) людей;

• основная исследовательская деятельность в рамках этих наук – проектирование и оценка; проектирование считается основной процедурой, используемой в практических науках – создание информационных моделей будущих возможных состояний; аналогично, процедура оценки имеет гораздо большее значение в практических науках, поскольку оценка присутствует на всех этапах познания;

• основными положениями выступают научные правила и проекты, которые носят нормативный характер; они являются инструкциями для действий по достижению поставленной цели;

• критерием оценки знаний является эффективность как комплексный критерий, выражающий эффективность познания (или действия), а также выражение его приемлемости, экономичности и т. д. [7, p. 85].

Необходимость исследования, оценки, объяснения и разработки полицейской практики основана на самом философском понимании взаимосвязи между практикой и теорией. Если эта концепция основана на примате практики и неполноценности знаний, то потребность в научных знаниях в современной полицейской практике определяется, диктуется и ограничивается полицейской практикой [1, p. 15]. Задача научного познания современной полицейской науки состоит в том, чтобы служить самой полицейской практике [10, p. 81–82].

Что касается процесса формирования полицейских наук, мы можем сказать, что определение их предмета является дискуссионным вопросом. Определение этого основного признака полицейской науки в настоящее время является сложной теоретической и практической проблемой. Прикладные исследования подтверждают, что это происходит главным образом потому, что эксперты не могут прийти к согласию относительно идентичности теоретических и практических потребностей полицейских разбирательств. В ходе обсуждения был достигнут консенсус в том, что необходимо проводить различие между действиями полиции (в литературе, особенно в немецкоязычной, термин «полицейская работа» используется как синоним; в словацкой и чешской литературе термин «деятельность полиции по обеспечению безопасности» часто используется в этом контексте) и специальной деятельностью полиции (или деятельностью полиции) [11; 12].

3. Объект и предмет полицейских наук

Выполняя свои задачи и функции, полиция целенаправленно осуществляет различные виды деятельности. В профессиональной среде этот набор видов деятельности относительно часто называют полицейской деятельностью (*das polizeiliche Handeln*) или полицейской работой (*die Polizeiarbeit*). Однако эти термины не являются синонимами. Более того, во многих случаях неясно, говорят ли разные авторы об одном и том же. Это вызывает проблемы не только в теории, но и на практике.

Основываясь на результатах сопоставления лингвистического анализа этих терминов, мы пришли к выводу, что термин «полицейское производство» применительно к деятельности полиции является более сложным, более точным и синтезирующим несколько подходов. Предполагается, что его использование в полицейской практике и теории имеет большие перспективы. Важно, что в последнее время в научной среде Словацкой Республики довольно большое число экспертов поддерживает мнение, что использование этого термина для целей создания полицейских наук носит универсальный характер.

Термин «полицейская деятельность» можно понимать как синтетический термин для целостного понимания деятельности полиции и ее органов. Деятельность полиции и органов безопасности означает особую форму профессиональной службы в интересах государства, органов местного самоуправления, а также коммерческих организаций и, что не менее важно, граждан [7, p. 86]. Он содержит комплекс исполнительных, организационных, управленческих и других мероприятий, которые носят характер официальных вмешательств, официальных актов, других мер. Они проводятся в соответствии с верховенством закона и этическими принципами гражданского демократического общества, превентивными и, при необходимости, репрессивными методами работы. Их цель – защита основных прав человека граждан и общества от преступности и другой антиобщественной деятельности [13, p. 65; 14, p. 94–95].

В тезаурусе полицейских наук полицейская деятельность может пониматься как понятие, исключающее отдельные виды деятельности, направленные на достижение целей, вытекающих из задач и функций полиции, таких как знания криминальной полиции, при абстрагировании от сопутствующей и вспомогательной деятельности (не полицейской по своей природе) [15, p. 68].

В теории полицейских наук мы работаем с категориями – «полицейское производство» (в литературе, особенно в немецкоязычной, термин «полицейская работа» используется как синоним, в словацкой и чешской литературе в этом контексте часто

ISSN 2658-4050 (Online)

используется термин «деятельность полиции по обеспечению безопасности») и «полицейская деятельность» [16]. Наш подход соответствует неофункционалистской и неопозитивистской парадигмам. Принимая их во внимание при создании теорий, мы сужаем область научных знаний о системе полицейского производства и создаем предпосылки для более высокого уровня объективности полученных информационных результатов. В дополнение к вышесказанному, это позволяет нам лучше понять содержание этой системы в тесной взаимосвязи с ее динамическими аспектами или характеристиками и т. д.

Эмпирический опыт подтверждает, что без адекватного знания системы полицейского производства (теоретического, практического) невозможно эффективно и результативно обеспечить выполнение так называемых полицейских задач, определенных законом. Это объясняется тем, что полицейские подразделения действуют в относительно четко определенной организованной среде, которая характеризуется:

– иерархической организационной структурой с основными отношениями превосходства и подчинения;

– иерархической системой организационных стандартов, определяющих организацию и функционирование системы;

– иерархией полномочий, необходимых с точки зрения обеспечения функционирования координационных отношений между отдельными сотрудниками и рабочими группами;

– правовым регулированием и формализацией [17, p. 65].

Это означает, что на структуру системы полицейского производства в первую очередь влияет вертикальная дифференциация профессиональных должностей, в которых лица, занимающие руководящие должности, имеют право принимать решения и контролировать, следовательно, их степень ответственности также выше. Важность этих принципов очевидна в системе организации и управления подразделениями полиции [5, p. 44].

Таким образом, функционирование любой социальной системы (в нашем случае – полицейского производства) в значительной степени определяется реализуемыми организационными и управленческими мерами. Под организацией работы и управлением полицейским производством мы подразумеваем создание оптимальных условий для эффективного функционирования полицейских структур и их координации в обеспечении безопасности граждан и охраны общественного порядка. Структура полиции состоит из сетей нормативно определенных отношений между полицейскими организациями, сотрудниками полиции, государственными служащими и обществом [16, p. 294]. Основываясь на историческом опыте, мы полагаем, что в условиях верховенства права основные требования к организации работы и управлению полицейскими разбирательствами включают:

– определение четкой и хорошо организованной организационной структуры системы и задач конкретного сотрудника полиции;

– тесная связь теории и практики, знание потребностей и передача научных знаний в полицейскую практику;

– постановка конкретных и достижимых целей, как долгосрочных, так и краткосрочных;

– точное определение полномочий отдельных подразделений полиции, включая взаимные координационные связи (сотрудничество и взаимодействие);

– взаимосвязь отдельных уровней управления в рамках этой системы;

– применение требования научной организации работы в рамках всего цикла организации и системы управления полицейским судопроизводством;

– последовательное осуществление аналитической и контрольной деятельности всеми субъектами управления;

– объективная оценка хода и результатов полицейских разбирательств в соответствии с внедренными системами оценки (в отношении отдельного лица, команды департамента или полицейской службы);

– последовательное выполнение требований для осуществления полицейских процедур;

– целенаправленная кадровая работа, проявляющаяся в контролируемом добавлении квалифицированных кадров в систему полицейского судопроизводства, с акцентом на экспертов в сфере управления, способных организовывать работу не только в нормальных условиях, но и в кризисных ситуациях;

– внедрение и использование современных технологий (особенно для работы с информацией с использованием исполнительных информационно-коммуникационных технологий) и новейших научных знаний в практику.

Цель и задачи формируют функции полицейского производства, которые носят системный и, что

ISSN 2542-1514 (Print)

не менее важно, стратегический характер. Мы считаем процессы профилактики (профилактическая и воспитательная деятельность) и принуждения стратегическими. В связи с тем, что мы применяем системный подход к познанию полицейского производства, мы рассматриваем эти процессы как определенные подсистемы.

Например, мы описываем элементы системы полицейского производства процессами уголовно-полицейской деятельности (например, в условиях разведывательной деятельности Словацкой Республики [18, p. 59], оперативно-разыскной деятельности [19, p. 72], расследований [20, p. 29]), которые целенаправленно реализуются при выявлении определенных объектов. Характер этих процессов определяется прежде всего их особыми методами, которые используются для выявления преступлений и их исполнителей, собранных доказательств и т. д.

Именно поэтому мы также считаем целесообразным изучить структуру и содержание полицейских процедур с функциональной и процедурной точек зрения. Наши результаты прикладных исследований подтверждают, что эти аспекты в наибольшей степени учитывают потребности теории и практики полиции. В полицейских науках они позволяют всесторонне изучить эту систему через их конкретный предмет (полицейская реальность). Проще говоря, выявляйте, исследуйте, оценивайте, объясняйте и разрабатывайте не только компоненты полицейских процедур – полицейскую деятельность (меры и действия), но и фактический ход этих процессов (отправная точка, реализация, результат, деятельность по оценке), а также результаты и эффекты, которые являются функциями их детерминант.

Это подтверждает, что система управления полицией не может ограничиваться только полицейской средой. Его неотъемлемым атрибутом является характер связей с внешней средой. Эти отношения, конечно, являются двусторонними (они либо принимают, либо не принимают свои собственные действия и т. д.). Кроме того, уместно подчеркнуть, что эти атрибуты создают предпосылки для ее моделирования в виде системы. Структура этой системы может быть создана путем определенного правового регулирования ее процессов (в соответствии с принципом верховенства права) и принятия ответственности за осуществление специальной деятельности и выполнение полицейских задач [2, p. 18]. С прагматической точки зрения создание системной модели полицейского производства тесно связано с функциями, которые обязательно должны найти свое выражение в ее содержании. Другими словами, содержание полицейского производства предназначено для выполнения функций в соответствии с потребностями общества.

Поэтому при характеристике системы полицейского производства мы рекомендуем использовать ее когнитивные, превентивные, защитные, принудительные и образовательные функции. Логика подразумевает, что функции этой системы выполняются различными формами и видами процессов (деятельности), осуществлением адекватных, часто конкретных мер и действий, с использованием определенных сил, методов, средств и форм. В связи с тем, что данная система имеет сложный функциональный характер, необходимо определять взаимосвязи между ее элементами в генезисе ее развития [21, p. 41].

В этом смысле в процессе становления полицейских наук, принимая их, мы исключаем следующие организационные и тактические формы:

– уголовно-полицейское производство;

– административно-полицейское производство.

В Словацкой Республике эти формы являются наиболее типичными с точки зрения задач полицейского подразделения. В соответствии с их важностью, масштабом охвата и частотой использования они также называются основными направлениями деятельности полиции. Именно так они чаще всего воспринимаются в глазах общественности.

Широкий спектр представлений о подсистемах полиции лишь подчеркивает актуальность необходимости более точного структурирования их содержания в соответствии с достигнутой научной миссией [21, p. 51]. Мы считаем, что ключ к решению этой проблемы заключается в выбранном методологическом подходе, в котором мы подчеркиваем системные критерии дифференциации и учитываем стратегические направления деятельности подразделений полиции при выполнении поставленных задач. Это объясняется тем, что относительная автономия каждого основного направления полицейской деятельности определяется проявлениями целенаправленно проводимых полицейских процессов.

Содержание полицейских процессов состоит из мер (вмешательств) и действий. Эти процессы осуществляются компетентными органами государственного управления (органами полиции). Например, процессы полицейского производства по обеспечению выполнения задач в области борьбы с преступностью (подсистема уголовно-полицейской дея-

тельности) могут характеризоваться в основном следующими особенностями:

– их реализация происходит в области защиты общественных отношений;

– они целенаправленно ориентированы на распознавание явлений, которые классифицируются как преступления в соответствии с Уголовным кодексом;

– они регулируются специальными правовыми нормами и правилами.

Действия полиции – это комплексный термин, обозначающий целостное представление о деятельности полиции и ее органов. Мы исследуем, оцениваем, объясняем и проектируем процессы в их структуре деятельности как категории, исключающие отдельные конкретные процедуры, которые структурированы для достижения поставленных целей.

Цели полицейских разбирательств вытекают из ролей и функций полицейских подразделений, в то же время абстрагируясь от сопутствующих и вспомогательных процессов (не связанных с полицией по своей природе). Анализ этих фактов может привести к выводу о том, что для научного изучения этих процессов в полицейском производстве неважно, кто и с какой целью их осуществляет. Однако важно, какая цель преследуется, каковы отправные точки, процедуры, возможности и способы их достижения. Поэтому мы ни в коем случае не недооцениваем практическую значимость требований, вытекающих из правового регулирования этой деятельности, а лишь устраняем доминирование так называемого нормативно-законодательного подхода в определении методологической категории – полицейского судопроизводства.

Исходя из этих намерений, можно сделать вывод о том, что для практических и теоретических нужд целесообразно, чтобы полицейские разбирательства носили системный характер. Это нельзя понимать как случайное обобщение взаимно дифференцированных мер и действий отдельных подразделений полиции. Напротив, это целостная социальная система, которую можно структурно разделить на подсистемы, специфика которых проявляется в сложных взаимосвязях и специфических взаимодействиях с окружающей средой [22, p. 37].

В нашей работе, в которой мы участвуем в создании полицейских наук, «полицейское действие» является онтологической, гносеологической категорией. Это означает объект, который полицейская наука исследует, оценивает, объясняет и проектирует. В соответствии с этой методологией полицейские разбирательства формируют систему целенаправленно реализуемых процессов (полицейская деятельность). Полицейские процессы – это специальная деятельность, целенаправленно осуществляемая компетентными органами государственного управления (органами полиции) при выполнении делегированных задач, особенно в вопросах внутреннего порядка и безопасности. Содержание полицейской деятельности состоит из мер и действий, которые компетентные органы государственного управления (органы полиции и безопасности) осуществляют для удовлетворения нормативных, организационно-управленческих, коммуникационных, интерактивных, стимулирующих, социально приемлемых и административных потребностей, потребностей в личностном развитии и т. д. Мы, таким образом, подтверждаем, что при создании методологии полицейских наук о полицейском производстве (как социальном явлении, системе) мы в первую очередь учитываем потребности полицейской практики, за которыми следуют потребности теории. Это объясняется тем, что потребность в научных знаниях определяется, диктуется и ограничивается самой полицейской практикой [1, p. 11]. Результаты нашей научной работы позволяют изменить структуру всей системы полицейского судопроизводства и оптимизировать взаимосвязи между ее отдельными элементами, а также осознанно формировать отношения между системой и внешней средой, что особенно позитивно сказывается на создании условий для координации действий полиции с действиями граждан.

В связи с этим мы подчеркиваем, что органы полиции и безопасности постоянно связаны с общесоциальной средой посредством целенаправленного осуществления процессов полицейского судопроизводства. В Словацкой Республике государство обеспечивает эффективное и действенное регулирование общественных отношений, особенно в вопросах внутреннего порядка и безопасности. Таким образом, для формирования полицейских наук крайне важно знать вышеназванные потребности, преобразовать их насыщенность в эту систему, принимая при этом их растущую динамику и социальный конфликт, принять решение о делегировании ответственности за используемые средства и временные горизонты для их удовлетворения с помощью полицейской практики [1, p. 153].

Мы делаем вывод о том, что в настоящее время полицейские науки включают в свое содержание формирующуюся систему научных знаний о полицейской реальности [23, p. 24].

ISSN 2542-1514 (Print)

Полицейская реальность – это объективно существующая реальность в человеческом обществе, в которой реализуются полицейские процедуры, создаются и функционируют их конструкции.

В условиях Словацкой Республики (результаты исследования также подтверждают это) термин «полицейская практика» является своего рода заклинанием, которое должно обеспечить легитимность существования полицейской теории. Понятие полицейской практики встречается так часто и очевидно, что ответ на вопрос, что именно представляет собой полицейская практика, почти не возникает. Обычно считается, что полицейская практика – это то, что полиция и органы безопасности делают, выполняя свою профессиональную деятельность, однако это противоречит теории.

В соответствии с нашими знаниями, полицейская практика представляет собой краткое обобщение процессов полицейского производства. Это комплекс целенаправленных действий всех его составляющих, направленных на обеспечение уставных задач, которые полиция выполняет в обществе.

Процессы полицейского производства состоят в основном из ситуаций, в которых методы и средства, используемые в реализуемых формах деятельности полиции по обеспечению безопасности, целенаправленно применяются при выполнении задач.

Конструкции полицейской процедуры состоят из обобщенных научных знаний в виде правовых норм, стратегий, тактик, методологий, систем организации и управления работой, профессиональной подготовки их исполнителей.

Даже несмотря на то, что мы не интерпретируем это *expressis verbis*, это подтверждает, что мы принимаем их функции в создании полицейских наук. Например, их функция заключается не только в предоставлении научных знаний полицейской практике, но и в глубоком знании и объяснении полицейской реальности.

В Словацкой Республике система полицейских наук представляет собой систему знаний о полицейских процедурах, которая целенаправленно развивается путем объяснения и проектирования полицейской реальности в соответствии с социальными потребностями. Базовая структура системы полицейских наук формируется двумя компонентами – теорией и исследованиями.

Теоретическая составляющая полицейской науки – это система знаний, которая представляет собой описание и объяснение деятельности и явлений полицейской реальности [24, p. 222]. По сути, это высококвалифицированная организованная профессиональная деятельность, направленная на приобретение новых знаний (фундаментальные исследования), а точнее – на выявление процедур, которые могут быть использованы для получения теоретических знаний в полицейской практике (прикладные исследования).

Научное знание эффективно, если оно систематически объединяет оба его уровня – эмпирический и теоретический.

В соответствии с мнениями других экспертов, мы можем утверждать, что рассмотрение важнейшей области научных знаний о полицейской реальности также может быть представлено в соответствии с основными аспектами, определяющими положение, место и роль полиции в обществе. Согласно этому подходу, содержание должно основываться на социальной (политической, гражданской) точке зрения, а также с точки зрения организации и безопасности [24, p. 72].

Основываясь на этих фактах, мы считаем, что знания в области полицейских наук должны характеризоваться системой, в которой можно дифференцировать три аспекта: теорию, методологию и приобретенные знания.

Теория – это попытка объяснить причины состояния и изменений в наблюдаемом явлении, процессе или событии. В этом контексте уместно воспринимать теорию полиции применительно к конкретной целенаправленно реализуемой деятельности в системе полицейского судопроизводства (охранная деятельность, криминально-полицейские знания и т. д.).

Методология – это набор правил, устанавливающих процедуры, на основе которых можно объяснить или проверить эти явления.

Знание – это «сумма» выводов, которых мы достигли в результате научного изучения определенного явления (объекта).

Теория, методология и результаты полицейской деятельности настолько переплетены, что любой разделенный на себя аспект подразумевает другие. Это означает, что мы создаем теорию, соответственно, мы проверяем обработанными знаниями из научно-исследовательских фактов; мы определяем методологию с помощью научных фактов и процедур, которые мы принимаем при создании теории с использованием фактов. Сама методология фактически представляет собой теорию организации наблюдений и знаний, полученных на их основе в системах, которые называются научными [24, p. 158].

ISSN 2658-4050 (Online)

4. Функции теорий в системе полицейских наук

Теория – это набор утверждений о предмете исследования, которые ее авторы считают верными на данном этапе познания. Предпосылкой для принятия теории является то, что она не противоречит текущему опыту и результатам экспериментов и внутренне непротиворечива. Теория деятельности – это обобщение практического опыта. Она предсказывает свойства и явления, которые практически не наблюдались во время формулировки теории.

В практических науках теория – это набор обоснованных гипотез, объясняющих определенные процедуры при выполнении определенных задач. Цель авторов теорий состоит в том, чтобы подтвердить эти предсказания. Это условие докажет их правдивость [24, p. 55–61].

В процессе формирования полицейских наук мы полагаем, что научная теория состоит из системы объективно истинных знаний, отвечающих следующим требованиям:

• У теории должен быть свой объект, который существует независимо от нее.

• Она должна быть структурно составлена из утверждений об объекте.

• Она должна быть последовательной (внутренне непротиворечивой).

• Она должна быть последовательной, т. е. все утверждения в теории должны быть взаимосвязаны.

• Она должна быть проверяемой (невозможность быть проверенной может быть только условной, временной, но не основной) [24, p. 55–56].

Основная функция теории в полицейских науках заключается в создании таких систем знаний о деятельности в полицейском производстве, которые позволят субъектам знать, объяснять и управлять явлениями, процессами и событиями, реализуемыми в рамках. Это следующие функции:

– описание и классификация явлений, процессов и событий в полицейском судопроизводстве;

– объяснение явлений, процессов и событий в исследуемой области деятельности;

– понимание сущности и основных детерминант изучаемых явлений;

– управление явлениями, процессами и событиями в полицейских разбирательствах [24, p. 159].

Мы считаем, что эти функции имеют особое значение, особенно в связи с целенаправленной диверсификацией полицейской реальности, проявления которой мы признаем при создании теорий в системе полицейских наук. Этот постоянный процесс согласуется с выявленными практическими и теоретическими потребностями. В то же время мы считаем, что полицейские науки (во множественном числе) должны иметь свою собственную теорию (в единственном числе), которая систематически создается на основе знаний, полученных в ходе исследований действий полиции. Именно это утверждение не исключает рассмотрения обоснованности теорий о конкретной деятельности полиции, которые составляют основу научных дисциплин в созданной системе полицейских наук. Таким образом, мы еще раз подчеркиваем, что, используя дедукцию, теории о конкретных видах деятельности в полицейском судопроизводстве перенимают уже системно обработанные знания в теории полицейских наук и обогащают эту теорию с помощью индукции.

Почему необходимо создавать теории о конкретной деятельности полиции? Отвечая на этот вопрос, мы используем аргументы, взятые из изучения других наук. Научное знание в системе его основных законов и категорий должно имманентно содержать элементы системных аспектов, представленных динамикой связей между целым и его частями. Необходимым условием для правильного понимания системы во всей ее сложности, особенно ее вертикальных и горизонтальных взаимосвязей, является ее разложение на более простые подсистемы, затем на микросистемы и даже на простые элементы (в их генезисе и взаимодействии). Этот исторически наиболее часто используемый метод пошагового анализа, использующий структурный подход, находит самое широкое научное применение (например, древнейшие попытки были направлены на поиск единой картины сложного мира). Как и в других науках, участвуя в процессе формирования полицейских наук путем описания подсистем и микросистем в различных структурах отношений и взаимодействий, мы ищем и находим не только существующие отношения, но также несоответствия и различия, которые позволяют нам воспринимать оттенки различий в полицейской реальности. В этом процессе мы считаем, что принятие этого подхода носит рациональный характер. Это происходит главным образом потому, что людей интересуют их действия, их эффективность и результативность (функция – следствие). Достижение этих целей во многом определяется подготовкой данной процедуры. Чем лучше подготовка, тем более глубокие и точные знания о процедуре, особенно о ее системе, цели, задачах, процессах, средствах и методах, соответствующих выявленным потребностям при определенных обстоятельствах,

ISSN 2542-1514 (Print)

могут быть выполнены, удовлетворены, реализованы, использованы, применены и т. д.

Мы считаем, что даже эти утверждения в достаточной степени объективируют необходимость создания теорий в системе полицейских наук в соответствии с требованиями адресата, полицейской практики. Наша цель состоит в том, чтобы при создании полицейских наук она осуществлялась с учетом существующих (выявленных) социальных и полицейских потребностей (практических и теоретических). И последнее, но не менее важное: благодаря теориям о конкретных видах деятельности в ходе полицейских разбирательств (они основаны на исследовании), они находились в прямом и непосредственном взаимодействии с практикой. В соответствии с вышесказанным, мы считаем, что роль полицейской науки не может заключаться только в поддержке полицейской практики, но и в глубоком знании системы мероприятий, которые создают целенаправленно осуществляемую полицейскую деятельность. Мы воспринимаем их разнообразие как фундаментальный фактор, определяющий создание и диверсификацию полицейских теорий, которые должны стать важным компонентом научных дисциплин. Это связано с тем, что в системе полицейских наук они отражают спектральный подход к изучению полицейской реальности. Поэтому справедливо ожидается, что эти теории будут иметь практический характер и конкретное историческое содержание (аргумент в оправдание применения множественного числа при использовании термина «полицейская наука»).

Другие аргументы в защиту создания теорий о конкретной деятельности полиции объективируются путем анализа тех самых подходов, которые мы принимаем при объяснении и проектировании системы полицейской реальности. В этой конкретной научной деятельности мы основываем наши знания на выводе о том, что свойства системы как конкретной единицы определяются не только суперпозицией свойств, образующих подсистемы [25, p. 29]. Изучая и исследуя взаимосвязи, существующие и возникающие эффекты в структуре полицейской реальности, мы открываем другие важные качественно новые особенности всей ее системы. Это подтверждает, что сложность полицейской реальности, которую мы решили исследовать в полицейских науках, не может быть охарактеризована простым анализом связей между подразделениями и их частями. Нынешнее развитие этих наук требует большего. В связи с этим в нашей научной работе мы фокусируемся на простом изучении отдельных элементов и причинно-следственных связей для изучения полицейской реальности и функционирования элементов этой системы в полицейской практике и теории.

Из нашего исследования ясно, что процессы изучения полицейской реальности целесообразно осуществлять не в статическом режиме, т. е. изолированно, а наоборот, динамично, в конкретном практическом и теоретическом системном выражении. Мы принимаем эти проверенные подходы и процедуры при создании теорий в системе полицейских наук. Мы убеждены, что, целенаправленно диверсифицируя теорию полицейских наук, мы создаем подходящие условия для применения внутри- и междисциплинарных анализов теорий (научных дисциплин). Мы сочетаем цель этой диверсификации с пониманием сущности, правильной интерпретацией, оценкой и управлением теориями (научными дисциплинами) в процессе их создания.

Например, это также относится к теории знаний криминальной полиции.

В соответствии с социальными потребностями теория криминально-полицейских знаний рассматривает, оценивает, объясняет и проектирует цели, назначение, порядок, содержание и условия системно реализуемых процессов разведывательной деятельности [26, p. 269], оперативно-разыскной деятельности и расследования при признании уголовных преступлений. Основываясь на выявленных функциональных закономерностях и накопленном опыте, создаются условия для их проектирования и дальнейшего развития. Теория прогнозирует развитие исследуемых явлений, процессов и событий в будущем; формирует структурированную систему с адресным управлением; интегрирована в более высокую систему, из которой состоят полицейские науки [24, p. 89].

Характерной частью теории уголовно-полицейских знаний является не только определение допустимых процедур для целенаправленного осуществления системы полицейской деятельности, но и определение объектов их функционирования. Его содержание выполняет определенные функции, действие которых может быть сопоставлено с критериями научной достоверности, т. е. со знанием, которое идентифицируется и проверяется исследованием.

5. Исследования в области полицейских наук

Исследование – это целенаправленная аналитико-синтетическая деятельность, существенной особенностью которой является изучение и познание объективной полицейской действительности с помощью адекватных методологических процедур, методов, приемов и средств.

ISSN 2658-4050 (Online)

5.1. Особенности исследования полицейских разбирательств

Целью полицейских исследований является получение научных фактов о различных явлениях, событиях, свойствах и других аспектах полицейской реальности, которые обобщаются в виде законов, общих знаний или научных теорий.

В Словацкой Республике исследование полицейских разбирательств создается аппаратом, который предоставляет необходимые данные для теории полицейских наук и создает предпосылки для развития практики. Эксперты, которые участвуют в развитии полицейского производства в Словацкой Республике, такие как сотрудники полиции, инструкторы (преподаватели), руководители полиции, имеют различные отношения с теорией и исследованиями. Некоторые переоценивают теорию, сложившуюся в полицейских науках, и недооценивают результаты исследований. Другие считают теорию малопригодной и полагаются в основном на знания, полученные в ходе полевых исследований. Наконец, третьи не уважают теоретическое обоснование или результаты, достигнутые исследованиями при выполнении поставленных задач. Эта ситуация требует особого внимания к легитимности полицейских исследований.

Результаты подтверждают, что в Словацкой Республике в настоящее время нет систематизированных исследований полицейских разбирательств. Эксперты получают знания об этом исследовании в иностранной литературе или изучают отредактированную профессиональную литературу по другим материалам. Из этих источников ясно, что основной миссией исследований является поддержка, эффективность которой определяется предоставленными знаниями о результатах исследований, идеях и применении полицейских процедур. Важная миссия связана с развитием самих полицейских исследований и, следовательно, с созданием теории полицейских наук.

Мы учитываем эти факты при подготовке и проведении исследований. Наша цель состоит в том, чтобы включить в проведение исследований в области полицейского производства мероприятия, которые непосредственно направлены на его систему, которые развивают и совершенствуют его методологию, его кадровую и материальную базу и т. д. В этой связи мы выступаем за то, чтобы исследования полицейских разбирательств предоставляли знания (выводы) о полицейской реальности для различных типов адресатов (сотрудников полиции, преподавателей, инструкторов, прокуроров, судей и т. д.).

Мы определяем специфику полицейского производства по следующим признакам:

• Исследование – это деятельность, предметом которой является система полицейской реальности.

• Исследование ориентировано на объекты полицейской реальности, которые имеют различную природу, и поэтому при его реализации используются конкретные методы и подходы.

• Целью исследования является систематическое описание, анализ и уточнение различных объектов полицейской реальности, исходя из которых можно обосновать ее функциональность.

• Цель исследования – систематически описывать, анализировать и прояснять различные проявления полицейской реальности.

• Исследование – это организованная и институционализированная деятельность (осуществляемая субъектами, указанными законом (научно-педагогическими работниками кафедр университета и другими), при осуществлении которой ее субъекты принимают этические и моральные ценности и нормы, регулирующие их профессиональную деятельность).

• Исследование состоит из двух частей – теоретической и практической.

• Исследование основано на определенной теории.

• Исследование – это практическая деятельность, она основана на человеческой практике (она вызывается ею, ее результаты целенаправленно влияют на исследование, они используются).

• Ее результаты используются при создании и развитии теории полицейских наук.

В соответствии с глубиной и масштабом полицейских исследований мы классифицируем их на комплексные (например, организация содержания полицейских разбирательств и т. д.) и частичные (например, исследование системы оценки, мотивации и т. д.).

Наша классификация имеет отношение к защите деятельности, осуществляемой в Словацкой Республике экспертами в рамках научных исследований, которая:

– направлена на определение статуса конкретного полицейского явления;

– приносит информацию для создания определенного представления о криминально-полицейской ситуации или состоянии выбранного явления в конкретных оперативных знаниях;

– является отправной точкой, ориентиром для прикладных и фундаментальных исследований,

– мы часто используем его при оценке полицейской реальности (например, для нужд управления, решения конкретной проблемы и т. д.);

– предоставляет информацию о состоянии и уровне целенаправленно реализуемых процессов полицейского производства, функциональности элементов логистической системы и т. д. [7, p. 53].

Эти факты подтверждают, что обязательный атрибут полицейских исследований, проводимых в Словацкой Республике, устанавливается в соответствии с выявленной потребностью – обрабатывать и распространять объективные знания, что может положительно повлиять на конкретную практическую деятельность полиции.

Мы считаем своим долгом найти ответы на вопросы: как работает исследование? каковы информационные результаты (результаты, эффекты), достигнутые в результате исследования в реальности? почему результаты исследования принимаются или не принимаются теми, для кого они предусмотрены? что может сделать полицейское расследование, а что нет?

Исследуя полицейские разбирательства, мы можем:

– создать информационную базу о полицейской реальности, используемую для достаточной защиты самой необходимости теории в полицейских науках;

– формулировать вопросы, выявлять и определять проблемы в целенаправленном осуществлении полицейских разбирательств и прояснять их;

– создавать знания, которые являются важным источником информации для компетентных органов при принятии ими решений (советы, сомнения), например о необходимости разработки полицейских процедур и т. д.

Мы отдаем себе отчет в том, что эти относительно четкие и краткие ответы порождают ряд других вопросов. Их общим знаменателем является вопрос: «Почему?» При ответе на этот вопрос мы используем существующие изменения в оценке задач исследования социальной деятельности (полицейской, полицейско-охранной деятельности), которые приняты в мире. Если рассматривать эти факты в историческом контексте, то в прошлом веке (в 1960–1980-е гг.) считалось, что исследования социальной деятельности должны оказывать непосредственное влияние как на практику, так и на принятие решений органами публичной власти. Было представлено, что результаты исследования могут быть использованы непосредственно этими адресатами.

В Словацкой Республике ситуация сложнее, когда речь заходит о задачах полицейских исследований в политической сфере. Ясно, что сфера политического урегулирования не зависит в одностороннем порядке только от исследований. Организации в этой области также используют другие источники данных при принятии решений. Это, конечно, правильно, но только в том случае, если комплексно изучаются результаты, достигнутые в ходе разных исследований. Бывают случаи, когда политическая практика не приемлет этого по разным причинам. В процессе принятия решений они продвигают свою политическую «философию». В этой деятельности они в первую очередь принимают требования общественности (избирателей), предоставляемые им средствами массовой информации и т. п. В большинстве случаев они не знакомы с результатами исследований. Их напряженный график не позволяет им серьезно заниматься результатами исследований.

Эти факты определяют задачи маркетинга по отношению к достигнутым результатам исследований. Это связано с тем, что исследователь также несет ответственность за предложение и продажу результатов своей работы. Опыт подтверждает, что на их принятие может повлиять правильное и целенаправленное выявление реальных потребностей, целенаправленность, систематизация, планирование. Это принципы, определяющие исследование полицейского процесса и его роли [23, p. 61].

Поэтому мы реалистично оцениваем исследовательскую деятельность и ее результаты. В отношении полицейской практики мы пропагандируем необходимость внедрения идеи «исследования действий» в исследовательскую деятельность. Ее целью является немедленное повышение качества целенаправленного осуществления полицейских процедур, что создает необходимую основу для их эффективности и результативности. Формы исследования действий, которые мы провели, расширяют знания, создают предпосылки для оказания важной помощи его исполнителям, а также другим организациям, у которых есть возможность ознакомиться с его результатами.

5.2. Адресность исследования полицейских разбирательств

Особое требование, которое мы принимаем в процессе реализации исследования, – это информация о достигнутых знаниях (результатах). Мы следим за тем, чтобы их презентация и интерпретация соответствовали требуемым критериям, которые связаны с адресностью (аудитория, время), адекватностью (стиль), объемом (потребность в информации) и т. д.

ISSN 2658-4050 (Online)

Мы учитываем эти факты при реализации теории. Наши действия носят конструктивный характер. Это означает, что мы знаем, что делать, чтобы полученные знания были адекватно восприняты адресатами.

Исследование полицейских разбирательств не может быть оставлено на усмотрение естественного развития. Осуществление исследования должно иметь свою теорию и конкретную методологию, а также знания, определяющие его характер и сущность и объясняющие его научно определенным образом.

Исходя из представленных нами соображений, возникает вопрос: каковы приоритеты полицейских исследований? Когда мы начинаем поиск ответа на этот вопрос, уместно подчеркнуть, что продукт научных знаний может быть получен путем фундаментальных или прикладных исследований.

Мы определяем фундаментальное исследование как деятельность, проводимую с целью изучения и объяснения ключевых проблем, изложенных в теории полицейских наук. Она фокусируется на теоретическом объяснении проблем, на решениях, которые могут быть использованы на практике. На данном этапе нашей научной работы фундаментальные исследования не обеспечивают немедленного использования информации для каких-либо изменений. Целью его реализации является разработка модели, теории, которая находит и описывает соответствующие явления и взаимосвязи в полицейской практике. На данном этапе научной работы доминирующие позиции в фундаментальных исследованиях сталкиваются с проблемами, вытекающими из определения предмета, системы и содержания теории полицейских наук и внедрения этих знаний в систему наук о безопасности.

Прикладное исследование полицейского производства в Словацкой Республике сосредоточено на использовании результатов исследований, на решении конкретных практических проблем. Конечно, их разработчики учитывают теоретические концепции при выполнении исследовательских задач. Однако это не входит в сферу исследований. Целью прикладных исследований является выявление улучшений в процессах целенаправленно осуществляемой полицейской и охранной деятельности. Например, с помощью прикладных исследований мы рассмотрели, оценили и объяснили функциональные возможности оперативно-разыскной деятельности, выявления и выяснения отдельных видов моральных преступлений, отмывания денег и др.

Основываясь на анализе исследований, проведенных в 1995–2020 гг. экспертами из Академии полиции в Братиславе, мы хотели бы заявить, что прикладные исследования полицейских разбирательств в Словацкой Республике носят синтетический характер. Прикладные исследования создают продукт, в котором проверяются определенные конкретные явления и взаимосвязи и на основе уже созданной теории делаются определенные выводы для нужд практики [27, p. 162].

Несмотря на некоторый прогресс, который был очевиден с 1995 г. в научных исследованиях полицейского процесса, в этой области существует ряд пробелов. Используя их, можно добиться еще более значительных результатов и эффектов. В связи с этим важными направлениями для научных исследований являются:

– международное сотрудничество,

– развитие научных связей с зарубежными странами,

– создание конкретных среднесрочных и долгосрочных перспектив фундаментальных и прикладных исследований,

– создание единой информационной системы для исследователей,

– обеспечение преобразования научных знаний в практику,

– участие в международных проектах и т. д.

Таким образом, цель словацких экспертов состоит в том, чтобы интегрировать исследования полицейских разбирательств в систему, которая должна охватываться существующей инфраструктурой. В настоящее время система представлена следующим образом:

• Институциональная исследовательская база (в Словацкой Республике – Академия полиции в Братиславе, другие школы права и права безопасности, особенно юридический факультет Университета Матея Бела в Банска-Быстрице).

• Профессиональные исследовательские возможности (это отражается в непрерывности подготовки молодых исследователей в системе докторантуры, профессиональной стабилизации постоянных и внешних исследователей, международном сотрудничестве и т. д.); эти специалисты обучены методам эмпирических исследований и способны применять статистические методы при обработке данных, создавать научно-исследовательские проекты, а также способны общаться на международном уровне и т. д.).

• База знаний, достоверная в научных монографиях по полицейской деятельности, в различных справочниках, руководствах и энциклопедиях, по-

ISSN 2542-1514 (Print)

священных методам исследования практической деятельности.

• Информационные и другие вспомогательные услуги (они предоставляются информационными службами, различными центрами документации, профессиональными библиотеками; сюда же входит, конечно же, использование Интернета, который также позволяет осуществлять связь с научным партнером).

• Международная научная организация (в настоящее время охватываемая в основном системой *CEPOL*).

• Оценка и измерение качества исследовательской деятельности (постоянная аккредитация университетов, кафедр, внедрение результатов в педагогический процесс, оригинальность, новизна и т. д.).

В этом контексте мы осознаем, что при применении полицейских исследований мы обязаны уважать зарубежный опыт и параллельно с традиционными количественными методами развивать качественные исследования. Этот новый подход определяется несколькими особенностями, наиболее важными из которых являются следующие:

• В соответствии с концепцией феноменологии акцент делается на интерпретации изучаемых явлений и процессов на основе того, как они воспринимаются и переживаются самими участниками этих событий.

• Основными методами качественного исследования являются наблюдение, заметки, интервью и другие методы, используемые при изучении социальных систем.

• Продуктом качественного исследования является описание явлений, очень подробное, с частым цитированием взглядов и мнений субъектов описываемых ситуаций.

• Негативными аспектами качественных исследований считаются низкая надежность, невозможность повторяемости исследований и обобщения результатов, непрозрачность и расплывчатость выводов и др.

В соответствии с этим подходом содержание научных знаний о полицейской практике должно основываться на теориях политики, гражданского общества, организации управления, рассматриваемых в контексте безопасности.

В этом контексте мы осознаем, что существует ряд проблем, связанных с целенаправленным осуществлением полицейских процедур, которые требуют научного решения. Их незаконченное заявление создает знания о полицейской практике и теории. Приоритетные прикладные исследования необходимы для изучения вопросов, которые могут повысить эффективность и результативность целенаправленного осуществления полицейских процедур. В этом исследовательском процессе целесообразно сосредоточиться на создании продуктов, полезных на практике и в теории [28, p. 16–17].

Основываясь на результатах профессиональной дискуссии, которую мы проводим с полицейской практикой, мы пришли к выводу, что в настоящее время целесообразно сосредоточить внимание исследователей на решении, в частности, следующих проблем:

– мониторинг результатов и последствий процессов обеспечения безопасности полиции;

– структурное и организационное исследование процессов полицейской охранной деятельности (отношений или позиций в системе полицейского судопроизводства и т. д.);

– методы и средства – выявление проблем в их применении или использовании;

– политические, экономические и правовые условия для осуществления полицейских процедур;

– профессиональное положение и роль подразделений полиции;

– системы подготовки, обучения и инструктажа для осуществления процессов полицейской деятельности по обеспечению безопасности в системе полицейского судопроизводства.

Помимо этого, представляется целесообразным сосредоточить исследования в области полицейской деятельности на основных областях научных знаний, которые являются наиболее важными для направления развития полицейских наук в настоящее время и в ближайшем будущем. К ним относятся, в частности:

– роль полиции в интеграции в единую Европу (особенно с точки зрения необходимости обеспечения свободы, безопасности и справедливости на европейском пространстве);

– основные функции, задачи и содержание деятельности полиции (основной философский тезис – это служба для гражданина);

– полиция как институт (ее организация, иерархия, функциональные различия, специализация и разделение труда, технологии);

– управление работой полиции (внимание к управлению полицией и его качествам на отдельных уровнях реализации полицейской стратегии и управленческой деятельности);

– критерии оценки работы полиции [29, p. 15];

ISSN 2658-4050 (Online)

– личность полицейских и их формирование (профессиональная полицейская этика, подготовка к обучению, концепция карьерного роста);

– влияние глобализации на изменение форм и проявлений антисоциальных явлений (с акцентом на новую деятельность террористических и иных преступных групп).

Мы считаем, что даже с этими предложениями мы достаточно убедительно подтвердили, что «дверь» для тех, кто интересуется научной работой, открыта в Словацкой Республике. В тесной связи теории с практикой можно повысить эффективность научных исследований на благо общества, гражданина.

6. Выводы

В Словацкой Республике система полицейских наук представляет собой систему знаний о полицейском производстве, которая целенаправленно развивается путем объяснения и проектирования полицейской реальности в соответствии с социальными потребностями. Мы создаем базовую структуру системы полицейских наук, состоящей из двух компонентов – теории и исследований. В этом контексте мы считаем, что научное знание эффективно, если оно систематически объединяет оба его уровня, т. е. эмпирический и теоретический. Хотя степень их представленности варьируется в разных областях знаний (даже в разных научных дисциплинах), они не могут полностью отсутствовать. Компоненты теории и исследований должны быть взаимосвязаны.

При представлении информации в этом исследовании мы используем обработанные знания из прикладных исследований, разработчиками которых в основном являются сотрудники Академии полиции в Братиславе и юридического факультета Университета Матея Бела в Банска-Быстрице. Они за относительно короткий промежуток времени (25 лет) смогли не только закрепиться в научной среде, но и снабдить полицейскую практику теоретическими знаниями, принятие которых положительно влияет на оперативность и результативность в выполнении поставленных задач.

В заключение мы хотели бы привести следующую цитату:

«Уголовная политика должна снять свои розовые очки, чтобы взглянуть на явление преступности, и должна адекватно оценивать агрессивность преступности. В последнее время сама судебная система в значительной степени помогает снизить уровень правовой осведомленности, значительно увеличивая продолжительность уголовных разбирательств, что во многих случаях не может быть обосновано и понято. Существует также тенденция к компромиссу между законом и несправедливостью, поскольку в ходе сложных разбирательств суд ищет выход, пытаясь завершить разбирательство в приемлемые сроки. И это является поражением верховенства закона!

То, что политика упустила в отношении полиции и правосудия, теперь отражается в потере доверия к государству и верховенству закона. Тот факт, что государство не в состоянии гарантировать соблюдение закона, вызывает у граждан сомнения в правовом порядке, в монополии государственной власти.

Наш закон слишком односторонне подчеркивает защиту свободы в своем законодательстве и судебной практике. Однако любой, кто сталкивался с несправедливостью, может оценить это по достоинству. Верховенство закона не должно превратиться в миф. Это не просто защита от возможного государственного произвола, хотя это и не защита виновных. Необходимо добиваться соблюдения закона и справедливости» [30, p. 182].

Мы убеждены, что даже эта реальность в достаточной степени определяет необходимость преобразования теоретических знаний в полицейскую практику.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

1. Erneker J., Porada V. et al. *Poznávaní potřeb a transfer vědeckých poznatku do policejní praxe*. Praha, Policejní akademie České republiky Publ., 2006. 232 p. (In Czech).

2. Vaughan N. *Critical Security Studies: ana Introduction*. New York, Taylor & Francis Group publ., 2010. 192 p.

3. Lukeš Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha, Academia Publ., 1971. 211 p. (In Czech).

4. Tallo A., Klačan M. Niekoľko myšlienok o "Community policing" vo Švajčiarsku. *Policajná teória a prax*, 1998, vol. 6, iss. 4, pp. 79–87. (In Slovak).

5. Rover C. *Slúžiť a chrániť, ľudské a humanitárne právo pre policajné a bezpečnostné sily.* Bratislava, Príroda Publ., 2003. 414 p. (In Slovak).

6. Lisoň M. Možnosti rozvoja operatívno-poznávacej činnosti. *Policajná teória a prax,* 2013, vol. 21, iss. 4, pp. 1–15. (In Slovak).

7. Holomek J., Šimanovská T. *Úvod do metodológie praktických vied: Policajné vedy ako vedy praktické*. Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 2002. 163 p. (In Slovak).

8. Šimovček I. et al. *Policajná veda.* Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 1997. 260 p. (In Slovak).

9. Skalková J. *Pedagogika a výzvy nové doby*, 1st ed. Brno, Paido Publ., 2004. 158 p. (In Czech).

10. Škrovánek J. K niektorým problémom vzťahu policajnej teórie a praxe. *Policajná teória a prax*, 2004, vol. 12, iss. 1, pp. 79–83. (In Slovak).

11. Viceník J. Úvod do problematiky metodológie vied (I). *Organon F*, 2000, vol. VII, no. 1, pp. 78–89. (In Slovak).

12. Viceník J. Úvod do problematiky metodológie vied (II). *Organon F*, 2000, vol. VII, no. 2, pp. 210–217. (In Slovak).

13. Filák A. et al. *Základy teorie policejně bezpečnostní činnosti II*. Praha, Police history Publ., 2006. 214 p. (In Czech).

14. Šimon L. *Policajno-bezpečnostná činnosť*. Bratislava, 2016. 216 p. (In Slovak).

15. Holomek J. Metodologické východiská praktických vied, in: Holcr K., Porada V. et al. *Policajné vedy Úvod do teórie a metodológie*, Plzeň, Aleše Čenek s.r.o. Publ., 2011, pp. 62–81. (In Slovak).

16. Schneider H.J. Polizei-Theorie. Polizei als Instututión und Polizei-Arbeit als Sozialkontrolle. *Kriminalistik*, 2000, vol. 5, pp. 290–298. (In German).

17. Erneker J., Holcr K. Gnozeologické východiská konštituovania policajnej vedy, in: Šimovček I. et al. *Policajné vedy,* Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 1997, pp. 12–37. (In Slovak).

18. Lisoň M., Vaško, A. et al. *Teória kriminálno-policajného poznania*. Bratislava, Wolters Kluwer SK Publ., 2018. 392 p. (In Slovak).

20. Viktoryová J., Nesvadba A. *Teoretické základy dokazovania vo vyšetrovaní, časť 1*, 2nd ed. Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 2000. 132 p. (In Slovak).

19. Lisoň M. *Teória policajného operatívneho poznania.* Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 2012. 231 p. (In Slovak).

21. Musil J. Úloha polície v europském kontinentálním trestním procesu. *Kriminalistika*, 1997, vol. XXX, iss. 1, pp. 39–59. (In Czech).

22. Filak A. *Policejně bezpečnostní činnost a její hlavní organizačně taktické formy*. Praha, Policejní akademie České republiky Publ., 2013. 134 p. (In Czech).

23. Buzalka J. *Teória bezpečnostných rizík.* Bratislava, Akadémia Policajného zboru Publ., 2012. 168 p. (In Slovak).

24. Holcr K., Porada V. et al. *Policajné vedy Úvod do teórie a metodológi*e. Plzeň, Aleš Čenek s.r.o. Publ., 2011. 242 p. (In Slovak).

25. Habr J., Vepřek J. *Systémová analýza a syntéza (zdokonalování a projektování systémů.* Praha, SNTL - Nakladatelství technické literatury Publ., 1986. 316 p. (In Czech).

26. Vaško A. Intelligence information within criminal proceedings. *Danube: Law, Economics and Social Issues Review,* 2019, vol. 10, iss. 3, pp. 267–283. DOI: 10.2478/danb-2019-0014.

27. Nesvadba A. Súčinnosť a spoluprácapolicajných orgánov PZ v procese vyšetrovania, in: *Bezpečnostní teorie a praxe*, iss. 2, Praha, Policejní akademie České republiky Publ., 2002, pp. 161–170. (In Slovak).

28. Füulgrabe U. Teoretische und praktische Grundlagen einer Polizeiwisesnshaft. *Magazin für die Polizei*, 1999, vol. 30, no. 281, pp. 13–18. (In German).

29. Baričičová Ľ. Policajný manažér a jeho kompetencie v modernej spoločnosti. *Policajná teória a prax*, 2011, vol. 19, iss. 3, pp. 1–15. (In Slovak)

30. Wassermann R. *Disturbed Balance - Critical to Politics and Law*. Asendorf, Mut Publ., 1995. 272 p. (In German).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лисонь Мирослав – доктор философии, инженер, профессор, заведующий кафедрой криминальной полиции
Академия полиции
835 17, Словакия, г. Братислава, ул. Склабинска, 1
E-mail: miroslav.lison@minv.sk

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Miroslav Lisoň – PhD, Ing,; Professor; Head, Criminal Police Department
Academy of the Police Force
1, Sklabinská, Bratislava, 835 17, Slovakia
E-mail: miroslav.lison@minv.sk

ISSN 2658-4050 (Online)

Вашко Адриан – доктор права, доктор философии, преподаватель факультета права
Университет Матея Бела
974 04, Словакия, г. Банска Быстрица, ул. Коменского, 20
E-mail: adrian.vasko@umb.sk
ORCID: 0000-0002-2113-7909

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Лисонь М. Структура полицейских наук в Словакии / М. Лисонь, А. Вашко // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 137–155. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).137-155.

Adrián Vaško – JUDr., PhD; lecturer, Faculty of Law
Matej Bel University
20, Komenského, Banská Bystrica, 974 04, Slovakia
E-mail: adrian.vasko@umb.sk
ORCID: 0000-0002-2113-7909

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lisoň M., Vaško A. Constitution of police sciences in the Slovak Republic. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 137–155. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).137-155. (In Russ.).

УДК 346.62+346.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(2).156-166

CC BY 4.0

МЕДИАЦИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ФОРМА ДОСУДЕБНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО СПОРА: ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА*

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

Информация о статье
Дата поступления – 10 марта 2021 г.
Дата принятия в печать – 20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения – 20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Медиация, досудебное урегулирование спора, налоговый спор, обжалование решения (действия) налогового органа, налоговое право, налоговая медиация, альтернативные способы урегулирования споров

Предметом исследования является изучение процедуры проведения медиации и встраивание медиативных техник в специфическую область отношений, участниками которых являются налоговый орган и налогоплательщик. На примере налоговой медиации в процессе изучения эмпирического материала, а именно официальных данных, опубликованных налоговым органом, в части количества споров, рассмотренных в течение последних трех лет, было проанализировано, насколько действующий механизм досудебного урегулирования споров, установленный в Налоговом кодексе РФ, не соотносится с техниками медиативного процесса. Отмечено, что, поскольку в настоящее время не распространена практика применения медиативных сессий, то возникает большое количество спорных вопросов относительно процедуры проведения медиаций, возможности участия фискального органа, определения категорий споров, в которых могут быть применены медиативные техники.

MEDIATION AS AN ALTERNATIVE FORM OF PRE-TRIAL SETTLEMENT OF A TAX DISPUTE: DOCTRINAL APPROACHES AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE**

Lana L. Arzumanova
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info
Received – 2021 March 10
Accepted – 2021 June 20
Available online – 2021 September 20

Keywords
Mediation, pre-trial settlement of a dispute, tax dispute, tax appeal, tax law, tax mediation, alternative methods of dispute settlement

The subject of research is the study of mediation procedure and embedding of mediation techniques in such a specific area of relations, the participants of which are the tax authority and the taxpayer. The settlement of tax disputes is quite understandable, since this mechanism allows to keep an economic entity on the market, on the one hand, and to replenish the state budget on the other.
The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that the current mechanism of pre-trial settlement of disputes established in the Russian Tax Code does not correspond to the techniques of the mediation process.
The methodological basis of the research was formed by general scientific methods of cognition, which include the principles of objectivity and system analysis of the information collected during preparation of the publication. At the same time private scientific methods were also used in the work, including descriptive and comparative legal methods, which made it possible to use the practices of foreign states in terms of the use of mediation procedures. The author analyzes the official data published by the tax authority, regarding the number of disputes considered over the period of the past three years.

* Научное исследование выполнено в рамках государственного задания № 075-00998-21-00 от 22.12.2020 г. Номер темы: FSMW-2020-0030 «Трансформация российского права в условиях больших вызовов: теоретико-прикладные основы».
** The article was carried out within the framework of the state task 075-00293-20-02 of 25.05.2020. Transformation of Russian Law in the context of big challenges: Theoretical and applied foundations. Topic number – FSMW-2020-0030.

ISSN 2658-4050 (Online)

The main scientific results, scope of application. The study made it possible to gain new knowledge in the field of legal regulation of mediation. The presented foreign experience demonstrates that at present Russia is only at the stage of formation of mediation. Most people do not yet understand what exactly the advantages of mediation. The existing procedure for the judicial settlement of a dispute attracts its participants due to the fact that the current state fees are very low compared to their foreign counterparts. All kinds of legislative transformations lead to an ambiguous interpretation of legal norms, which often defy literal interpretation, followed by conflicts in law enforcement. Since the practice of using mediation sessions is not widespread at present, a large number of debatable questions arise about the procedure for conducting mediation, the possibility of fiscal body participation, determining the categories of disputes in which negotiation techniques can be applied.

Conclusions. Mediation is a systemic process that allows constructive negotiations between the parties involved in the dispute in order to resolve the problem and possibly reach an agreement on the settlement of the dispute. At the same time, it is emphasized that the lack of law enforcement practice complicates the process of researching the institution of tax mediation. The role of a mediator in legal relations (with the tax authority as a participant) is a person who must create a constructive atmosphere for discussing the conflict; adhere to the principles of mediation; assist in finding solutions without expressing his opinion on the agenda. This role of mediator is not adequately reflected in the legislation in relation to tax disputes.

1. Введение

Законодательство в сфере налогообложения – одно из наиболее динамично развивающихся направлений правового регулирования нашего государства. Ярким примером тому стали последние нормативные преобразования налогового закона и диджитализация налоговых правоотношений.

Отчасти, совершенствованию правоприменительной налоговой практики способствуют коллизии, которые образуются при проведении налоговых проверок, в том числе на стадии их обжалования в судебных инстанциях. Безусловно, ввиду того, что природа самих налоговых правоотношений представляет собой зыбкую материю, где публичные интересы превалируют над частными, то налогоплательщики ориентированы к минимизации налогооблагаемой базы и, как следствие, платежей в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, что, в свою очередь, может быть выражено как посредством использования легальных способов оптимизации налогообложения, так и неправовых форм такого взаимодействия.

Ключевыми в осознании всей актуальности проблемы являются данные статистики, проводимых налоговыми органами выездных проверок, количество которых в разы уменьшилось за последние три года. Например, по официальным данным, их количество с 20 тыс. упало до 9 тыс., при этом средняя сумма доначисления на одну проверку выросла почти в два раза – с 15,4 млн руб. (2017 г.) до 33,5 млн руб. (2019 г.).

Так, по данным ФНС России, количество жалоб, которые были рассмотрены налоговыми органами, за 2019 г. снизилось на 7,9 % по сравнению с 2018 г. Отмечается, что было снижено и число жалоб, поданных на решения, вынесенные по итогам проведения налоговых проверок на 28,2 %[1].

Прогресс в сторону снижения нагрузки по налоговым спорам наблюдался и в 2020 г., что продемонстрировали следующие показатели: количество жалоб налогоплательщиков снизилось на 17,4 %, а рассмотренных – на 14,8 %. В целом же на 32 % меньше стало и решений судов первой инстанции, которые рассматривали заявления по налоговым спорам, уже прошедшим досудебное урегулирование[2].

Таким образом, проверки фискального органа стали демонстрировать более точечный подход к отбору объектов контроля, включая стадию предпроверочных контрольных мероприятий для сбора более полноценной и выверенной информации о

[1] Подведены итоги досудебного урегулирования споров за 2019 год // Федеральная налоговая служба: офиц. сайт. 06.03.2020. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9653808/.

[2] Подведены итоги досудебного урегулирования споров за 2020 год. // Федеральная налоговая служба: офиц. сайт. 20.02.2021. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/10574446/.

ISSN 2542-1514 (Print)

налогоплательщике. Так, внедрение программы АСК НДС-2 устанавливает расхождения по уплате налога, и каждому такому налогоплательщику может быть присвоен уровень риска. Начиная с этого момента в отношении такого плательщика начинают проводить другие способы налогового контроля в отношении тех операций хозяйственной деятельности, которые, по мнению налоговой, носят сомнительный характер (опрос, запрос в кредитные учреждение и ИФНС по месту регистрации контрагентов и пр.). По итогам таких действий составляется комиссионный акт с расчетом суммы недоимки налогов в бюджет. С момента передачи акта у проверяемого возникает возможность в добровольном порядке погасить возникшую недоимку или предоставить развернутое мотивированное возражение на него.

Такой подход обосновывает целесообразность налаживания коммуникации с налоговыми органами уже на стадии предпроверочных и проверочных мероприятий, когда еще есть возможность договориться по сумме недоимки.

Медиативная сессия может быть полезна в решении следующих задач:

– минимизирование имущественных потерь за счет эффективного перераспределения налоговой нагрузки;

– налаживание более конструктивного диалога с налоговыми органами;

– выявление налоговых рисков на ранней стадии для того, чтобы предпринять усилия по их нейтрализации;

– непривлечение налогоплательщика к санкциям;

– экономия различных ресурсов плательщика [1–4].

Итак, в современных экономических реалиях, с учетом поэтапной цифровизации каждой сферы общественного развития, активного взаимодействия участников налоговых правоотношений, появления всё новых форм правового регулирования, большое значение приобретают новые, так называемые альтернативные способы урегулирования потенциальных и реальных споров как между субъектами экономической деятельности, так и в ситуации обжалования последними решений, действий (бездействия) контролирующих со стороны государства органов. Именно данный аспект стал приобретать актуальность в публичной повестке последних лет.

2. Постановка проблемы

Появление усовершенствованных форм урегулирования налоговых споров вполне объяснимо, поскольку такой механизм позволяет, с одной стороны, сохранить на рынке хозяйствующего субъекта, а с другой, одновременно пополнить государственную казну. Вполне объяснимы и ситуации, приводящие к возникновению спора, поскольку любые законодательные преобразования, которые в рассматриваемой области изобилуют, приводят к неоднозначному толкованию правовых норм, зачастую неподдающихся буквальному пониманию, вследствие чего возникают коллизии в правоприменении [5–10]. И, как отмечалось выше, желание налогоплательщика снизить свою налоговую нагрузку создает конфликт интересов между публичными и частными субъектами.

Осознавая эту реальность, налоговые органы разработали механизм досудебного урегулирования налоговых споров как форму альтернативного урегулирования конфликтных ситуаций. Однако, практика показала, что одномоментного оттока жалоб в судебные органы не произошло. Более того, это не наблюдается и в настоящее время. В этой связи представляется, что институт альтернативного урегулирования должен совершенствоваться, выходить за рамки традиционного обжалования решений (действий) в вышестоящие налоговые органы. Здесь представляется возможным рекомендовать использование отработанных на других направлениях общественных отношений способов, которые позволят минимизировать процедурные и временные затраты и привести к погашению конфликтной ситуации. Речь идет о такой форме, как медиация – ее применение при разрешении публично-правовых споров позволит способствовать снижению градуса конфликта между сторонами, поскольку спор будет разрешаться не посредством высказывания жесткой позиции каждой из сторон, а в ходе переговорного процесса, когда участники смогут по-настоящему услышать друг друга, а решение будет принято не должностным лицом единолично, с учетом представленных каждой из сторон доказательств, что даже на досудебной стадии напоминает судебный процесс, а приниматься сторонами в кооперации.

В этой связи предлагается поддержать М.В. Аракелову, которая представила определение понятия «альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений», под которыми рассматривает основанную на инициативном использовании налогообязанными лицами систему правовых способов (средств), позволяющих предупредить возникновение налогового

ISSN 2658-4050 (Online)

спора и (или) урегулировать такой спор без обращения в суд [11, с. 8].

Представленное определение вполне можно отнести не только к прописанному формату досудебного урегулирования налоговых споров, а именно процедуре обжалования актов налоговых органов, предусмотренной разделом VII НК РФ[3], но и другим формам, в том числе медиации налоговых споров, которая стала возможна после принятия Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ[4], которым в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (далее – Закон о медиации)[5] внесены изменения, касающиеся возможности применения процедуры медиации к спорам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений.

Возвращаясь к понятию альтернативных форм досудебного урегулирования налоговых споров, М.В. Аракелова акцентирует внимание на том, что в основе представленного ею определения положена категория «спор», поскольку заявленный институт изучает вопросы природы возникновения и разрешения уже сложившегося конфликта или обстоятельств, которые могут способствовать его возникновению. Здесь же она обосновывает, что в классическом понимании налоговый спор – это уже наличие конфликтной ситуации.

В развитие мыслей автора представляется возможным подчеркнуть, что сам Закон о медиации, как и процессуальные нормы, в частности судебные примирительные процедуры, закрепленные в гл. 14.1 Гражданского процессуального кодекса РФ (ст. 153.6) и гл. 15 Арбитражного процессуального кодекса РФ (ст. 138.5), позволяют в качестве одного из видов примирительных процедур использовать медиацию. Таким образом, понятие налогового спора здесь можно рассматривать не только в традиционном его понимании, как предлагается М.В. Аркеловой, но и в более широком значении, т. е. когда еще возникают предпосылки к его возникновению, а именно: по результатам проведенных предпроверочных или проверочных мероприятий и далее уже в момент вынесения решения, совершения действий (бездействий) и вовлечения налогоплательщика в процедуру обжалования, включая судебную стадию. Такой вывод напрашивается ввиду того, что прибегнуть к медиации Закон о медиации разрешает на любом этапе конфликта: на его начальной стадии, в процессе досудебного обжалования и в ходе судебных слушаний.

Также с 28 июля 2020 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 (далее – Постановление № 1108)[6], которым в порядке эксперимента введена процедура досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц. В указанный документ Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2020 г. № 2029[7] были внесены изменения, касающиеся включения ФНС в состав участников, на которых распространяется действие этого механизма. Постановлением № 1108 утверждено Положение о порядке проведения досудебного обжалования.

В частности, в п. 2 представлено понятие досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, которое предлагается рассматривать как процедуру разрешения спора с контролируемым лицом, осуществляемая органом, уполномоченным на рассмотрение жалобы контролируемого лица.

В то же время в Законе о медиации раскрывается цель его создания, из которой следует, что в основе положена организация правовых условий для применения альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора, содействия развитию партнерских деловых отношений и формировании этики делового оборота, гармонизации социальных отношений (ч. 1 ст. 1).

Наконец, в науке налогового права представлено авторское определение «процедуры досудеб-

[3] Налоговый кодекс РФ (часть I) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

[4] Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

[5] Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

[6] Постановление Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. II). Ст. 5186.

[7] Постановление Правительства от 5 декабря 2020 г. № 2029 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 51. Ст. 8436.

ного урегулирования налоговых споров как самостоятельной стадии налогового процесса, под которой предлагается понимать последовательно осуществляемые взаимосвязанные процедуры, имеющие целью предотвращение возникновения и (или) последующее урегулирование возникающих между налоговыми органами и налогоплательщиками разногласий, связанных с полнотой и правильностью исчисления и уплаты налогов (сборов), объемов прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговых органов без обращения в суд» [11, с. 9].

В то же время М.В. Аракелова, проводя исследование в рассматриваемой области знаний и изучая вопросы исторических предпосылок становления и последующего развития процедуры медиации как общемирового тренда в юридической среде, делает вывод о том, что использование института медиации только в области гражданско-правовых отношений значительно ограничивает сферу альтернативных налоговых процедур по урегулированию споров. Поддерживая в целом идею применения медиации при разрешении налоговых конфликтов в рамках «…качественно построенной и эффективно функционирующей системы взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков», представлен вывод, что «не наступает дисбаланса интересов частных и публичных участников споров» [11, с. 11].

Таким образом, анализ законодательной базы и доктрины позволяет заключить, что понятия досудебных и альтернативных форм урегулирования споров рассматриваются как часть и общее, где категория «альтернативные способы урегулирования конфликтов» является общим (родовым) понятием и используется в более широком смысле, предполагающем возможность обжалования не только в вышестоящий налоговый орган, но и предусматривающем возможность обращения к независимому посреднику, а «досудебные» – означает лишь возможность обращения с жалобой в вышестоящий контролирующий орган.

Возвращаясь к вопросу о разрешении конфликтов, возникающих между фискальным органом и подконтрольным ему плательщиком, можно обратиться к опыту МИФНС России № 21 и ООО «Риф», между которыми было достигнуто согласие об уточнении налоговых обязательств налогоплательщика и уплаты соответствующих сумм налогов в удобные для плательщика сроки. Такой договоренности между сторонами предшествовала процедура проведения медиации, которая в пилотном режиме запущена в г. Санкт-Петербурге, где в настоящее время апробируется построение новой системы взаимоотношений между налоговыми органами и представителями бизнес-сообщества посредством урегулирования налоговых конфликтов в ходе проведения медиативных сессий.

Представители налогового органа, принявшего участие в таком формате рассмотрения спора, положительно отозвались о его результатах, указывая на то, что «…одним из новых механизмов контрольно-аналитической работы может стать процедура медиации в досудебном порядке. Суть механизма медиации заключается в привлечении третьей стороны (медиатора) – независимого эксперта, который помогает сторонам выработать определенное соглашение по спору (в данном случае по претензиям налоговой службы в отношении хозяйственной деятельности организации), при этом стороны полностью контролируют процесс принятия решения по урегулированию спора и условия его разрешения»[8].

Итак, применение процедуры медиации позволило решить две фундаментальные задачи, которые возникают в любом налоговом споре:

– сохранить на рынке экономический субъект;

– восполнить бюджетные убытки.

Одновременно такой процесс минимизировал различные риски, включая потери временного, финансового, эмоционально-психологического и трудового свойства.

3. Медиация как способ эффективной коммуникации

Первые упоминания применения процедуры медиации относятся к середине 1970-х гг., когда в США появился термин «альтернативное разрешение споров». В момент формирования этой категории медиация представляла собой неформальную процедуру, к которой прибегали стороны лишь по собственной инициативе, но после ситуация стала кардинально меняться, толчок этому дали представители судебной и правовой системы, в частности Франк Зандер. Именно он предложил концепцию «судов с множеством дверей» (*Multidoor Court House*).

Для наилучшего понимания, что же представляет собой медиация, предлагается обратиться к публикации Х. Бесемера, где говорится о том, что дословно медиация переводится как посредничество.

[8] Медиация – новое слово в налоговом контроле // Федеральная налоговая служба: офиц. сайт. 16.11.2020. URL: https://www.nalog.ru/rn78/news/activities_fts/10194093/ (дата обращения: 19.11.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

Медиаторы-посредники помогают спорящим найти взаимоприемлемое решение их проблем [12, с. 14].

На практике медиатор – это лицо, в чьи полномочия не входит вынесение решения, а только создание предпосылок для активного участия сторон процесса в разработке взаимовыгодных итоговых договоренностей. А так как сделать это стороны без участия посредника не могут, в том числе и потому, что не слышат доводов друг друга, а исходят из той позиции, которую заняли на стадии начала конфликта, то им необходим медиатор, который выстроит между участниками конструктивный формат общения, позволив им прийти к разрешению спорной ситуации.

Очень важно понимать, что технически проведение медиации возможно при условии соблюдения следующих требований:

– наличия самого медиатора;

– реального желания сторон принять участие в процедуре;

– неформального диалога между субъектами процесса.

В российской правовой доктрине можно найти понятие переговоров, которые рассматриваются как «обсуждение, осуществляемое напрямую, то есть без участия третьего лица, посредника или медиатора, направленное на принятие совместного решения, способного урегулировать имеющиеся разногласия» [13, с. 165], или «форма реализации конкретной задачи посредством установления доверительных отношений, сформированных в результате взаимного понимания ситуации и обоюдного желания ее положительного исхода» [14, с. 184].

В науке также раскрывается понятие медиации, которую предлагается рассматривать как «путь к осмысленному взаимоприемлемому решению, основанному на консенсусе между сторонами, вовлеченными в спор» [15, с. 4].

В то же время в переговорном процессе важной фигурой, безусловно, является медиатор, т. е. лицо, не заинтересованное в конфликте и оказывающее конфликтующим сторонам помощь в том, чтобы выработать определенное взаимоприемлемое соглашение по спору. Здесь важно подчеркнуть, что непосредственно стороны процесса контролируют принятие по нему окончательного решения [16–20].

В продолжение этих мыслей можно подчеркнуть, что в медиативном процессе стороны добровольно становятся участниками и совместными усилиями предлагают решения, которые обладают вариативностью.

Условием реализации эффективной коммуникации являются руководящие принципы, которых придерживается медиатор и мониторинг за соблюдением которых участниками процесса осуществляет посредник:

1. Добровольность для сторон процесса и медиатора, означающая, что все принимают участие процедуре урегулирования спора без принуждения и самостоятельно. Данный принцип позволяет каждому выйти из процедуры на любом этапе ее проведения без объяснения обстоятельств.

2. Конфиденциальность, гарантирующая сторонам уверенность в том, что ни медиатор, ни сами стороны не вправе разглашать информацию, полученную в ходе процедуры, третьим лицам.

3. Сотрудничество и равноправие сторон. В процессе медиации каждый из участников совместно с медиатором находится в постоянном взаимодействии и наделен равным объемом прав.

4. Прозрачность процедуры, предполагающая возможность ознакомления с принципами ее проведения, этапами и правами участников, а также последствиями принятого им решения до начала самой процедуры.

5. Нейтральность посредника предполагает, что медиатор должен быть независим от других действующих в процессе лиц. Для реализации этого принципа можно воспользоваться принципом защиты от предложения о пристрастности. Если медиатор не может придерживаться такого подхода, то он обязан отвести свою кандидатуру, по сути отказаться от участия в сессиях.

Анализируя принципы проведения медиации, следует отметить, что Министерством юстиции РФ подготовлен для обсуждения проект Федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиатора) в Российской Федерации» (далее – Законопроект)[9], где принцип конфиденциальности звучит в следующей редакции: «профессиональная тайна медиатора».

Одновременно из ст. 6 Законопроекта выпал один из ключевых принципов, создающих условия для открытого диалога сторон в процессе поиска решения, – добровольность.

[9] См.: Дубинина Ю. Без права на деятельность медиатора? // Адвокатская газета. 2020. 8 окт. URL: https://www.advgazeta.ru/mneniya/bez-prava-na-deyatelnost-mediatora/.

Действительно, в Законопроекте предусмотрены случаи проведения обязательной медиации, но и при такой постановке вопроса обязать стороны разрешить конфликт ни медиатор, ни участники не могут.

Таким образом, при условии входа в медиации как обязательную стадию урегулирования конфликта у каждой из сторон останется право выхода из нее на любом этапе. Следовательно, принцип добровольности фактически будет сохранен.

Одновременно, поскольку речь в статье идет о налоговой медиации, важно отметить, что проблемной зоной могут стать регламенты ФНС, которые не позволяют инспекторам возможности проявлять гибкость при общении с налогоплательщиком. Действующий механизм заключения мировых соглашений, который максимально позволяет сторонам соблюсти обоюдные интересы, по сути, являются судебной процедурой, поскольку подлежат обязательному утверждению в арбитражных судах.

В настоящее время процедура проведения медиаций по налоговым спорам не формализована и при ее проведении налоговый орган использует внутренние регламенты, хотя уже ведется работа по подготовке предложений для ее популяризации. Такая работа в настоящее время будет носить пошаговый формат, поскольку не понятны риски, не закреплена ответственность за неисполнение медиативных соглашений, стоимость ее проведения.

4. Зарубежные практики

В отличие от правоприменительной практики в сфере медиации, а тем более налоговой, за рубежом применение медиативных процедур позволило сформировать эффективную практику.

Например, в США создание механизма разрешения налоговых споров сводилось к совершенствованию порядка их рассмотрения на досудебном этапе, что позволило обеспечить добровольное сотрудничество сторон с учетом баланса интересов фискального органа и налогоплательщика.

По Закону США 1998 г. «О реформе Службы внутренних доходов» был разработан комплекс мероприятий по внедрению альтернативных способов урегулирования налоговых споров на этапе их рассмотрения в порядке административного производства. В основе перехода от рассмотрения споров исключительно контрольными органами в пользу медиации стало желание оперативно решить назревший конфликт между налогоплательщиком и налоговым органом с участием уполномоченного лица, обеспечивающего его справедливое и беспристрастное рассмотрение [14].

В таком процессе на посредника возложена задача контролировать соблюдение законности в действиях налогового органа. В то же время медиативное соглашение, подписанное сторонами, не может быть пересмотрено в судебном порядке, что способствует повышению уровня доверия участников. Такой практикой похвалиться в настоящее время мы не можем, однако в Законопроекте предусмотрено, что соглашение, достигнутое по результатам медиации, в случае его нотариального удостоверения будет носить силу исполнительного документа (ч. 5 ст. 20).

В США более 90 % разбирательств не «доходят» до судов, а адвокаты присутствуют на медиативных переговорах, поскольку альтернативные механизмы являются обязательной практикой. Любопытно, что в штате Калифорния судья наделен правом проводить переговоры со сторонами в целях мирного разрешения спора, в первую очередь это касается предпринимательской сферы. В случае, если конфликт не будет устранен, то судья берет на себя полномочия по самостоятельному разрешению спора между сторонами, с учетом их ранее высказанного мнения (позиций сторон) [21].

В Великобритании долгий период институт посредничества применялся исключительно для разрешения коммерческих споров [22], а начиная с 1999 г., после «Реформы Вульфа», направленной на упрощение гражданских судебных процессов, стал применяться шире. Именно с этого момента стороны стали рассматривать альтернативные приемы разрешения споров как до обращения в суд, так и на протяжении всего спора. Более того, если судом установлено, что одна из сторон не пыталась разрешить спор альтернативным способом, то суд правомочен самостоятельно распорядиться, чтобы такая сторона оплатила некоторые или все судебные издержки своего оппонента, независимо от того, выиграли ли они в основном иске. Тем самым судебные органы сподвигают участников процесса к использованию более мягких процедур урегулирования конфликтов, что сделало привлекательной процедуру медиации.

Практика различных государств по вопросу организации медиативных сессий абсолютно разная. Однако, общая тенденция такова, что всё больше государств видят потребность в развитии переговорного процесса, более того, рассматривают ее в качестве обязательной досудебной стадии.

В Китае, например, уже более 3,5 млн медиаторов [23], в то время как в Нидерландах снова решили обратиться к идее возвращения института посредни-

чества. В такой ситуации судьи стали прилагать дополнительные усилия, чтобы предпринимательское сообщество стало применять процедуру медиации для разрешениях любых конфликтных ситуаций [23].

В Венгрии принято проводить переговорный процесс в присутствии двух экспертов: психолога и юриста, – каждый из которых наделен соответствующими правами в ходе проведения процедуры. В Португалии правоприменительная практика идет по пути привлечения еще одного эксперта в той области знаний, для оказания профессиональной помощи в которой был приглашен медиатор, т. е. роль переговорщика и специалиста в определенной сфере общественных отношений разделена между двумя субъектами. Представляется, что такой подход обеспечивает возможность договориться сторонам конфликта и разрешить спор с учетом всех правовых последствий, по сути, визуализировать реальность принятых договоренностей.

5. Выводы и предложения

1. К сожалению, процедура проведения медиативных сессий в России не столь популярна, в большинстве случаев ввиду того, что многие вообще не имеют представления о ней или их представления о переговорном процессе носят абстрактный характер. Представляется, что эту проблему можно разрешить посредством проведения комплексных (на стыке медиации и конкретной сферы регулирования, в которой возникает конфликт) научно-практических исследований, которые позволят, во-первых, популяризировать медиацию как институт досудебного урегулирования спора, а во-вторых, понять потребности бизнеса и частного сектора в разрешении конфликтных ситуаций.

2. Процедура медиации – системный процесс, позволяющий обеспечить ведение конструктивных переговоров между вовлеченными в спор сторонами с целью разрешения проблемы и возможного достижения соглашения об урегулировании спора. Ведение процедуры осуществляет нейтральное беспристрастное лицо – медиатор.

3. Следует констатировать (принять за основу), что медиатор – это посредник, в чьи функции входит налаживание эффективной коммуникации между спорящими субъектами. При этом он должен следовать принципам проведения сессий, не нарушая их. В противном случае подорвется доверие потребителей этих услуг к качеству медиативного процесса.

4. Важным в этой цепочке отношений представляется ориентированность участников (прежде всего сторон конфликта) на мирное урегулирование спора совместными усилиями и поиска взаимоприемлемого выхода из сложившейся ситуации.

5. Отсутствие достаточной правоприменительной практики, включая данных о заключенных медиативных соглашениях, затрудняет процесс исследования данного института. Однако, возможность участия в этой процедуре органов государственной власти и местного самоуправления, в частности налоговых структур, позволит вести учет заключенных соглашений и сформировать определенную практику категорий споров, безусловно, с учетом соблюдения принципа конфиденциальности (профессиональной тайны аудитора).

6. По вопросу о месте налоговой медиации в системе досудебного урегулирования споров следует отметить, что, с учетом признания альтернативности более широким понятием, чем досудебное обжалование, говорить о включении медиации в институт досудебного обжалования споров преждевременно. Более того, представляется, что для начала необходимо «обкатать» эту процедуру и лишь впоследствии включать ее в качестве института налогового права.

7. Поскольку государство понимает всю важность формирования доверительного климата в отношениях с субъектами экономической деятельности, то переход на такую форму взаимодействия лишь укрепит позиции государственного аппарата среди налогоплательщиков.

8. Наконец, важно понимать роль медиатора в этих правоотношениях, который должен:

– создавать комфортную для ее участников атмосферу;

– придерживаться принципов нейтральности, беспристрастности и непредвзятости;

– обеспечивать равноправие сторон в ходе проведения медиации;

– налаживать коммуникацию в общении сторон;

– содействовать в поиске решений, не высказывая свое суждение по повестке.

Безусловно, что первоочередным видится популяризация процедуры медиации в публично-правовых спорах, что повысит доверие к власти и снимет излишнюю нагрузку с судебной системы. Решив эту задачу, можно будет перейти к формулированию соответствующих норм, закрепив их в НК РФ, устанавливающих право обращаться к медиации и описать процедурные особенности ее проведения в налоговых спорах.

ISSN 2542-1514 (Print)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Bragge J. Premediation analysis of the energy taxation dispute in Finland / J. Bragge // European Journal of Operational Research. – 2001. – Vol. 132, iss. 1. – P. 1–16.

2. Cavalcante L. E. Mediation of reading and alterity in literary education / L. E. Cavalcante // Informacao e Sociedade. – 2021. – Vol. 30, iss. 4. – Art. 57262.

3. Iwanowski Z. W. Colombia: Peace process and challenges in the post-conflict period / Z. W. Iwanowski // World Economy and International Relations. – 2020. – Vol. 64, iss. 1. – P. 110–118.

4. Tong D. Y. K. Negative opinion of company environment mediates career choice of Accountancy students / D. Y. K. Tong, X. F. Tong // Education and Training. – 2012. – Vol. 54, iss. 6. – P. 534–557.

5. Артемов Н. М. Ответственность за нарушение финансового законодательства: уголовно-правая и криминологическая характеристики преступлений, совершаемых в финансовой сфере / Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, С. Я. Саламова, А. А. Ситник, Чо Ын Джин // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – Т. 11, № 4. – С. 717–730. – DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(4).717-730.

6. Gracheva E. Y. Tax privileges as a stimulating tool of Megascience projects / E. Y. Gracheva, L. L. Arzumanova, O. V. Boltinova, A. A. Sitnik // Journal of Physics: Conference Series. – 2020. – Vol. 1685 : Personnel training and legal support for the implementation of research projects of the MegaScience class 25 June 2020, Moscow, Russian Federation. – Art. 012010. – DOI: 10.1088/1742-6596/1685/1/012010.

7. Farrar J. Trust and compliance effects of taxpayer identity theft: A moderated mediation analysis / J. Farrar, C. Hausserman, O. Pinto // Journal of the American Taxation Association. – 2020. – Vol. 42, iss. 1. – P. 57–77.

8. Mao C.-W. Moderated mediation effects of corporate social responsibility performance on tax avoidance: evidence from China / C.-W. Mao, W.-C. Wu // Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics. – 2019. – Vol. 26, iss. 1–2. – P. 90–107.

9. Salhi B. The mediating role of corporate social responsibility on the relationship between governance and tax avoidance: UK common law versus French civil law / B. Salhi, R. Riguen, M. Kachouri // Social Responsibility Journal. – 2020. – Vol. 16, iss. 8. – P. 1149–1168.

10. Razakova D. I. The role and significance of tax incentives in the business activity of entrepreneurs and increasing the country budget: Mediating role of supply chain management / D. I. Razakova, S. K. Nurymova, M. M. Khalitova, S. S. Tamenova, U. M. Iskakov, M. Konyrbekov // International Journal of Supply Chain Management. – 2020. – Vol. 9, iss. 2. – P. 815–821.

11. Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений : автореф. дис. … канд. юрид. наук / М. В. Аракелова. – М., 2017. – 26 с.

12. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах / Х. Бесемер ; пер. с нем. Н. В. Маловой. – Калуга : Духовное познание, 2004. – 176 с.

13. Ерохина Е. В. Переговоры как один из способов альтернативного разрешения гражданско-правовых споров / Е. В. Ерохина // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2014. – № 4. – С. 165–170.

14. Алексеева Т. В. К вопросу об интеграции третейского разбирательства и переговоров как институтов альтернативного разрешения споров в правовой среде современной России / Т. В. Алексеева // Юридическая наука. – 2015. – № 4. – С. 180–186.

15. Шамликашвили Ц. Основы медиации как процедуры урегулирования споров : учеб. пособие / Ц. Шамликашвили. – М. : Межрегион. центр управлен. и полит. консультирования, 2013. – 128 с.

16. Даниелян А. О. Медиация в России: проблемы и перспективы его развития / А. О. Даниелян // Интерактивная наука. – 2019. – № 10 (44). – С. 63–64. – DOI: 10.21661/r-508257.

17. Иванова Е. Н. Медиация, трансформирующая мышление / Е. Н. Иванова, Е. И. Наумова, И. С. Лысенко // Конфликтология. – 2019. – Т. 14, № 2. – С. 177–189.

18. Шакиров С. Е. Медиация как новый фактор развития модернизации общественного сознания / С. Е. Шакиров, Т. Дронзина // Вестник Карагандинского университета. Серия: История, философия. – 2019. – Т. 93, № 1. – С. 122–128.

19. Шамликашвили Ц. А. Качества специалиста по урегулированию споров в представленных потенциальных потребителей такого рода услуг и медиаторов / Ц. А. Шамликашвили, С. В. Харитонов // Глобальный научный потенциал. – 2014. – № 10 (43). – С. 122–124.

20. Radvan M. System of Tax Law / M. Radvan // System of Financial Law: System of Tax Law : Conference Proceedings / ed. M. Radvan. – Brno : Masaryk University, 2015. – P. 18–28. – (Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia ; file no. 515).

21. Rashid Khan H. U. Financial management of natural resource market: Long-run and inter-temporal (forecast) relationship / H. U. Rashid Khan, K. Zaman, B. Usman, A. A. Nassani, A. M. Aldakhil, M. M. Qazi Abro // Resources Policy. – 2019. – Vol. 63. – Art. 101452.

22. Salhi B. Correspondence The mediating role of corporate social responsibility on the relationship between governance and tax avoidance: UK common law versus French civil law / B. Salhi, R. Riguen, M. Kachouri, A. Jarboui // Social Responsibility Journal. – 2019. – Vol. 16, iss. 8. – P. 1149–1168.

23. Lijiang Z. Chinese practice in public international law: 2013 / Z. Lijiang // Chinese Journal of International Law. – 2014. – Vol. 13, iss. 2. – P. 395–454.

REFERENCES

1. Bragge J. Premediation analysis of the energy taxation dispute in Finland. *European Journal of Operational Research*, 2001, vol. 132, iss. 1, pp. 1–16.

2. Cavalcante L.E. Mediation of reading and alterity in literary education. *Informacao e Sociedade*, 2021, vol. 30, iss. 4, art. 57262.

3. Iwanowski Z.W. Colombia: Peace process and challenges in the post-conflict period. *World Economy and International Relations*, 2020, vol. 64, iss. 1, pp. 110–118.

4. Tong D.Y.K., Tong X.F. Negative opinion of company environment mediates career choice of Accountancy students. *Education and Training*, 2012, vol. 54, iss. 6, pp. 534–557.

5. Artemov N.M., Arzumanova L.L., Boltinova O.V., Salamova S.Ya., Sitnik A.A., Cho Eun Jin. Liability for violating financial legislation: criminal law and criminological characteristics of financial crimes. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2017, vol. 11, no. 4, pp. 717–730. DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(4). 717-730. (In Russ.).

6. Gracheva E.Y., Arzumanova L.L., Boltinova O.V., Sitnik A.A. Tax privileges as a stimulating tool of Megascience projects. *Journal of Physics: Conference Series*, 2020, vol. 1685, Personnel training and legal support for the implementation of research projects of the MegaScience class 25 June 2020, Moscow, Russian Federation, art. 012010. DOI: 10.1088/1742-6596/1685/1/012010.

7. Farrar J., Hausserman C., Pinto O. Trust and compliance effects of taxpayer identity theft: A moderated mediation analysis. *Journal of the American Taxation Association*, 2020, vol. 42, iss. 1, pp. 57–77.

8. Mao C.-W., Wu W.-C. Moderated mediation effects of corporate social responsibility performance on tax avoidance: evidence from China. *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, 2019, vol. 26, iss. 1–2, pp. 90–107.

9. Salhi B., Riguen R. Kachouri M. The mediating role of corporate social responsibility on the relationship between governance and tax avoidance: UK common law versus French civil law. *Social Responsibility Journal*, 2020, vol. 16, iss. 8, pp. 1149–1168.

10. Razakova D.I., Nurymova S.K., Khalitova M.M., Tamenova S.S., Iskakov U.M., Konyrbekov M. The role and significance of tax incentives in the business activity of entrepreneurs and increasing the country budget: Mediating role of supply chain management. *International Journal of Supply Chain Management*, 2020, vol. 9, iss. 2, pp. 815–821.

11. Arakelova M.V. *Alternative forms of pre-trial settlement of disputes arising from tax legal relations*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2017. 26 p. (In Russ.).

12. Besemer Ch. *Mediation. Mediation in conflicts*. Kaluga, Dukhovnoe poznanie Publ., 2004. 128 p. (In Russ.).

13. Erokhina E.V. Negotiations as a way of alternative resolution of civil legal disputes. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudentsiya = Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence*, 2014, no. 4, pp. 165–170. (In Russ.).

14. Alekseeva T.V. On the integration of arbitration and negotiations as institutions of alternative dispute resolution in the Legal environment of modern Russia. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*, 2015, no. 4, pp. 180–186. (In Russ.).

15. Shamlikashvili Ts. *Fundamentals of mediation as a dispute settlement procedure*, Textbook. Moscow, Interregional Center for Managerial and Political Consulting Publ., 2013. 128 p. (In Russ.).

16. Danielyan A.O. Mediation in Russia: problems and prospects of its development. *Interaktivnaya nauka = Interactive science*, 2019, no. 10 (44), pp. 63–64. DOI: 10.21661/r-508257. (In Russ.).

17. Ivanova E.N., Naumova E.I., Lysenko I.S. The mediation transforming thinking. *Konfliktologia*, 2019, vol. 14, no. 2, pp. 177–189. (In Russ.).

18. Shakirov S.E., Dronzina T. Mediation as a new factor in the development of modernization of public consciousness. *Vestnik Karagandinskogo universiteta. Seriya: Istoriya, filosofiya = Bulletin of the Karaganda university. History. Philosophy series*, 2019, vol. 93, no. 1, pp. 122–128. (In Russ.).

19. Shamlikashvili T.A., Kharitonov S.V. Expected qualities of a dispute resolution professional as seen by mediators and potential clients of mediation services. *Global'nyi nauchnyi potentsial = Global Scientific Potential*, 2014, no. 10 (43), pp. 122–124. (In Russ.).

20. Radvan M. System of Tax Law, in: Radvan M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law*, Conference Proceedings, Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file no. 515, Brno, Masaryk University Publ., 2015, pp. 18–28.

21. Rashid Khan H.U., Zaman K., Usman B., Nassani A.A., Aldakhil A.M., Qazi Abro M.M. Financial management of natural resource market: Long-run and inter-temporal (forecast) relationship. *Resources Policy*, 2019, vol. 63, art. 101452.

22. Salhi B. Riguen R., Kachouri M., Jarboui A. Correspondence The mediating role of corporate social responsibility on the relationship between governance and tax avoidance: UK common law versus French civil law. *Social Responsibility Journal*, 2019, vol. 16, iss. 8, pp. 1149–1168.

23. Lijiang Z. Chinese practice in public international law: 2013. *Chinese Journal of International Law*, 2017, vol. 13, iss. 2, pp. 395–454.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Арзуманова Лана Львовна – доктор юридических наук, доцент, медиатор, профессор кафедры финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: llarzumanova@msal.ru
SPIN-код РИНЦ: 8408-2820; AuthorID: 563896

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Lana L. Arzumanova – Doctor of Law, Associate Professor, mediator; Professor, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
RSCI SPIN-code: 8408-2820; AuthorID: 563896

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Арзуманова Л.Л. Медиация как альтернативная форма досудебного урегулирования налогового спора: доктринальные подходы и правоприменительная практика / Л.Л. Арзуманова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 156–166. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).156-166.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Arzumanova L.L. Mediation as an alternative form of pre-trial settlement of a tax dispute: doctrinal approaches and law enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 156–166. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3). 156-166. (In Russ.).

УДК 347.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).167-177

CC BY 4.0

КВАЛИФИЦИРОВАННЫЕ ИНВЕСТОРЫ: ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

И.В. Глазунова, К.И. Черникова
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
15 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Прогрессивное налогообложение, налог на доходы физических лиц, квалифицированный инвестор, инвестиции, налоговые отношения, брокер, Центральный банк

На основе применения общенаучных методов в рамках сравнительного, логического и статистического исследования, а также посредством изучения правоприменительной и судебной практики делается попытка анализа эволюции института квалифицированных инвесторов. Рассматриваются предпосылки возникновения и сущностные характеристики института квалифицированных инвесторов, выявляются достоинства и недостатки правового регулирования получения и реализации статуса квалифицированного инвестора физическими лицами, анализируются отдельные аспекты налогообложения физических лиц, имеющих статус квалифицированных инвесторов. Указывается, что наибольшее опасение вызывает противоречивость в вопросе о соотношении налогооблагаемого дохода и цены имущества для получения статуса квалифицированного инвестора. Делается вывод, что статус квалифицированного инвестора дает некоторые преимущества его обладателю, вместе с тем необходима корректировка норм Федерального закона «О рынке ценных бумаг», соотносящаяся с актуальным этапом развития цифровой экономики в России.

ACCREDITED INVESTOR: LEGAL STATUS AND PROBLEMS OF TAXATION

Irina V.Glazunova, Kristina I. Chernikova
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2021 March 15
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Progressive taxation, personal income tax, accredited investor, investments, tax relations, broker, Central bank

The subject of the research is the legal norms contained in legislation and other legal acts that regulate the grounds for the emergence and the mechanism for implementing the status of an accredited investor, requirements for individuals, as well as certain aspects of taxation of accredited investors. The experience of legal regulation of income from investment activities, used in foreign legislation, is also analyzed in the context of the topic.
The purpose of the article is to confirm the need to revise the requirements for accredited investors, to clarify the legislative provisions of the personal income tax. The reason for this study was legislative changes that caused an ambiguous reaction among the entire legal community in Russia.
The methodology. General scientific methods were applied in the framework of a comparative, logical and statistical study and analysis of law enforcement and judicial practice in the field of taxation of an accredited investors.
The main results. The following issues were investigated. What was the reason for the introduction of the status of an accredited investor in Russian legislation? It was the need firstly to protect the rights of investors, and secondly to regulate and protect the stock market from unconsciously high-risk transactions. What requirements are specified in the law for obtaining this status, what requirements exist in foreign legislation and why does domestic legislation need to be revised? We can divide the requirements for obtaining the status into three general groups: experience, knowledge and risk. Investor is obliged to meet two criteria by European legislation, when only one criterion by Russian legislation. The problem of taxation of qualified investors was raised in the context of the progressive income tax rate. Taxation of qualified investors needs a thorough legislative review in terms of tax deductions.
Conclusions. The ideas for the introduction of the status of an accredited investor, of a progressive personal income tax rate were implemented in Russian legislation from the legislation of foreign countries. Such Russian legal rules needs significant revision. The legislative

ISSN 2542-1514 (Print)

term "accredited investor" should be introduced in legislation system. It is necessary to clarify the criteria for obtaining a status, as well as to consolidate the necessity for accredited investors to comply with two conditions instead of one. Such an initiative would allow investors themselves to approach investing more consciously and would remove risks from brokers. Tax legislation should be amended in part of tax deductions for persons whose main activity is investment, since the current state of affairs discriminates them against individuals in their rights. The revision of the fixed requirements as well as the clarification of the tax legislation will attract investors (both Russian and foreign) to the Russian stock market, while the economy will receive positive growth, intermediaries-brokers and issuing firms will be provided with protection from unconscious risks.

1. Введение

Финансовое законодательство является одним из быстро и постоянно меняющихся. Буквально каждый год буква закона подвергается пересмотру, возникает новая прецедентная правоприменительная практика, которая напрямую зависит от меняющегося состояния экономики.

Предыдущий и нынешний годы не стали исключениями в таком подходе законотворцев, одними из важнейших изменений стало введение прогрессивной ставки налога на доходы физических лиц в Налоговом кодексе РФ. Помимо изменений налогового законодательства не остался без внимания и вопрос категоризации частных инвесторов.

Исторически переход от плоской шкалы налогообложения был основан на следующих аргументах: сама возможность платить, исходящая из реального уровня дохода граждан, определяющего истинную платежеспособность [1, с. 306]; равенство налогов, основанное на концепции возложения одинаковой сложности в уплате обязательных платежей для всех налогоплательщиков [2, с. 147]; компенсационный аргумент, устраняющий социальную несправедливость путем компенсации регрессивности косвенных налогов, которые по обыкновению ложатся бременем на слои населения с низким уровнем доходов [3, с. 31].

В нынешних условиях переход к прогрессивной шкале налогообложения был обоснован необходимостью дифференцированного распределения налоговой нагрузки, и, по замыслу Президента РФ, дополнительные доходы от введения такой ставки должны быть направлены на решение социальных проблем[1].

Возросший в последние два года интерес частных лиц к инвестированию[2] стал логичной причиной необходимости правового регулирования инвестиционной деятельности. При таком растущем масштабе инвестирования перевод свободных денежных средств граждан в экономику потребовал не только законодательных изменений, но и также обратил внимание на необходимость повышения уровня экономической и правовой культуры населения.

Из тезисов, указанных выше, логично проистекает актуальность выбранной нами темы, но помимо них есть ряд теоретических вопросов, исследуемых в ходе данной статьи. Поскольку в большинстве научных работ [4, с. 193; 5, с. 115], как российских, так и зарубежных, тема исследования налогообложения квалифицированных инвесторов – физических лиц не затрагивается, большая часть разработок посвящена отдельному исследованию обозначенных нами вопросов.

Между тем начинающим инвесторам, коими являются физические лица, сложно оценить риски инвестирования, и они могут потерять все свои сбережения. Поэтому законодательно для них ограничен доступ к биржевым инструментам, требующим знаний и опыта. Чтобы инвестировать без ограничений, необходим статус квалифицированного инвестора. Статус показывает, что человек разбирается в инвестициях, осознаёт риски, поэтому получает доступ к сложным финансовым инструментам. Чтобы доказать свою квалификацию, инвестор должен соответствовать определенным критериям.

В этой связи целью настоящей статьи является рассмотрение и выявление проблем применения физическими лицами статуса квалифицированного

[1] Обращение к гражданам России // Президент России: офиц. сайт. 23 июня 2020. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63548.

[2] Количество частных инвесторов на московской бирже превысило 7,5 миллионов человек // Московская биржа: офиц. сайт. 05.11.2020. URL: https://moex.com/n30947/?nt=120.

инвестора на современном этапе развития российского финансового рынка, а также отдельных аспектов налогообложения физических лиц, имеющих статус квалифицированного инвестора в контексте введения прогрессивной ставки налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) для обоснования следующего тезиса: изменение требований для получения статуса квалифицированного инвестора предоставляет бóльшие возможности по совершению операций на финансовом рынке тем инвесторам, которые располагают значительными средствами и обладают достаточным опытом и квалификацией, позволяющими осознанно совершать рисковые операции на рынке.

2. Понятие, история возникновения термина «квалифицированный инвестор» в отечественном законодательстве

Становление термина «инвестор» пришлось на 1980-е гг., хотя сами правоотношения, где инвестор был субъектом, появились гораздо раньше [6, с. 39, 46]. Причиной такого укрепления послужили открытие рынков, сопровождающееся дерегулированием, техническая революция и автоматизация процессов производств, следствием которой стал рост предложения. Сам же термин, согласно Большой юридической энциклопедии, означает физическое или юридическое лицо, не являющееся дилером, осуществляющее вложение собственных, заемных или привлеченных средств в форме инвестиций и обеспечивающее их целевое использование [7, с. 119].

Несмотря на наличие определения термина, его суть остается предметом научных дискуссий как в среде экономистов, так и среди юристов.

Определение «инвестор», несмотря на широкое законодательное закрепление (более 870 актов содержат его упоминание), не отличается точностью формулировки.

Теоретики сводят характеристику содержания к субъекту, осуществляющему вложения в различные виды деятельности [8, с. 33], но дискуссия строится в отношении трактовки терминологии – некоторые обосновывают свою позицию исходя исключительно из основ гражданского законодательства, классифицируя инвесторов на универсальных и фондовых, другие – рассматривают субъекта инвестиционных отношений только через призму фондового рынка, проводя деление внутри.

М.Г. Холкина, придерживаясь первого подхода, под инвестором понимает субъекта гражданского права, осуществляющего на свой риск вложения или имеющего намерение по вложению собственных, заемных или привлеченных средств в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли и/или достижения иного положительного эффекта в будущем без возможности самостоятельного (прямого) участия в деятельности принимающего лица по использованию вложенных средств (организатора инвестирования) или третьих лиц, связанных с указанным лицом, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации [9, с. 22, 25].

А.В. Майфат придерживается отличного мнения, имея в виду под инвестором субъекта с особым правовым статусом, поскольку, с одной стороны, он не является предпринимателем, но его статус отличается и от обычного субъекта гражданского оборота, поскольку он опосредованно участвует в предпринимательской деятельности организатора инвестирования и должен принимать на себя часть рисков, связанных с такой деятельностью, а с другой стороны, не является потребителем [10, с. 6].

Расширительное толкование термина «инвестор» кажется логичным и с точки зрения современной юридической практики: в решении Верховного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 18-КГ17-83[3] коллегия указала, что предпринимательская деятельность приравнивается по существу к деятельности инвестиционной, следовательно, положения Закона РФ «О защите прав потребителей»[4] не применимы к инвестиционным отношениям, статус инвестора не включает в себя потребление, покупку товаров, работ, услуг для собственных нужд, а значит, должен толковаться шире, чем предлагает только лишь цивилистика.

Изучая инвестора как участника правоотношений, складывающихся на фондовом рынке, в научной литературе можно найти следующие определения: под инвестором на фондовом рынке Я.М. Миркин, предлагает понимать «лицо, обладающее излишком денежных средств и вкладывающее их в ценные бумаги» [11, с. 54], А.Н. Буренин называет инвесторами лиц, приобретающих ценные бумаги [12, с. 32].

Р.М. Исаев также разделяет инвесторов на универсальных и фондовых, под первыми он понимает

[3] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 18-КГ17-83 // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей» // Российская газета. 1992. 7 апр.

ISSN 2542-1514 (Print)

лиц, осуществляющих инвестиции, вкладывающих средства в развитие рынка товаров, работ и услуг, под инвесторами на рынке ценных бумаг – лиц, вкладывающих средства в ценные бумаги в портфельные инвестиции [13, с. 18]. Такой подход основан не на субъекте правоотношений, а на объекте. Разграничивая инвесторов, ученый утверждает, что универсальный инвестор, осуществляя вложения в объекты инвестиционной деятельности, обладает гораздо более широким кругом возможностей, поскольку не только осуществляет вложения, но еще и обладает практическими полномочиями по их реализации, какие у фондового инвестора отсутствуют.

Однако и по критерию полномочий и объекта теория фондового рынка разделяет инвесторов на институциональных и индивидуальных. Под институциональными инвесторами понимают профессиональных, институциональных участников рынка ценных бумаг, которыми могут быть, например, брокеры, кредитные организации, полномочия которых включают в себя право (или даже обязанность) по объединению и распоряжению вверенными им активами с целью получения доходов [14, с. 114]. Индивидуальные инвесторы осуществляют распоряжение собственными или заемными средствами, при этом они могут действовать как напрямую, так и опосредованно через институциональных инвесторов.

Несмотря на такое многообразие теоретических подходов к дефиниции субъекта инвестиционных правоотношений, в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» (далее – ФЗ о РЦБ)[5] отсутствует легальное определение «инвестора» – закреплены только критерии, позволяющие понять, кто же такие инвесторы и как они разделены в отечественном законодательстве.

Нормативно-правовой акт разделяет инвесторов на квалифицированных и всех остальных – неквалифицированных. При этом квалифицированными инвесторами могут выступать коммерческие организации или физические лица, а неквалифицированными, исходя из анализа закона, – только физические лица.

Понятие «квалифицированного инвестора» впервые было отражено в Стратегии развития финансового рынка на 2006–2008 гг.[6] Одной из целью данной стратегии было содействие формированию розничных инвесторов, а введение нового субъекта – одним из способов достижения данной цели.

Основной целью введения статуса являлась необходимость защиты интересов как действующих, так и потенциальных инвесторов, а также гармонизация регулирования фондового рынка, позволяющая проводить трансграничные операции.

В соответствии с международной практикой квалифицированным инвестором признается лицо, опыт и квалификация которого позволяют ему адекватно оценивать риски, связанные с инвестициями в те или иные фондовые инструменты, и самостоятельно осуществлять операции с ценными бумагами на основе таких оценок. Квалифицированными инвесторами могут признаваться, например, компании, имеющие лицензии профессиональных участников на рынке ценных бумаг, – брокерские и дилерские компании, управляющие компании, кредитные организации и страховые компании, промышленные корпорации, – а также отвечающие определенным требованиям физические лица, осуществляющие операции на фондовом рынке.

Во многом модель квалифицированного инвестора, использующаяся в отечественном законодательстве, была заимствована из опыта стран Европейского Союза, что указано в пояснительной записке к законопроекту, вводящему статус [15; 16, с. 19].

Основным документом ЕС, регулирующим инвестиционную деятельность на фондовом рынке является Директива 2014/65/EU[7], в соответствии с положениями которой квалифицированный инвестор может быть признан таковым в силу закона или в силу признания, также намерение получить данный статус должно сопровождаться наличием опыта и знаний.

В российское законодательство были переняты критерии получения статуса и основной принцип порядка категоризации (признание и закон), однако полноценный термин как таковой введен не был.

[5] Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

[6] Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 793-р «Стратегия развития финансового рынка на 2006–2008 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 24. Ст. 2620.

[7] Директива 2014/65/EU Европейского парламента и Совета от 15 мая 2014 г. о рынках финансовых инструментов с поправками к Директиве 2002/92/EC и Директиве 2011/61/EU. URL: https://www.cbr.ru/statichtml/file/11141/mifid2.pdf.

ISSN 2658-4050 (Online)

3. Требования, предъявляемые к получению статуса квалифицированного инвестора

В отсутствие законодательно закрепленного термина «квалифицированный инвестор», особую значимость имеют указанные в ст. 51.2 ФЗ о РЦБ критерии и порядок их определения на основании указаний Банка России[8].

Вышеуказанная норма в отношении физического лица содержит следующие критерии:

1) общая стоимость бумаг, общая стоимость обязательств, которыми владеет лицо, соответствует требованиям, установленным нормативными актами Центрального банка РФ;

2) лицо имеет установленный нормативными актами Банка России опыт работы в российской и (или) иностранной организации, которые совершали сделки с ценными бумагами и (или) заключали договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами;

3) лицо совершило сделки с ценными бумагами и (или) заключило договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, в количестве, объеме и в срок, которые установлены нормативными актами Банка России;

4) размер имущества, принадлежащего этому лицу, и порядок расчета такого размера устанавливаются нормативными актами Банка России;

5) лицо имеет установленные нормативными актами Банка России образование или квалификационный аттестат.

Указанные положения по своей сути являются отсылочными нормами и конкретизируются в Указании Банка России от 29 апреля 2015 г. № 3629-У.

В указаниях Банка России одним из первых правил выступает владельческий ценз, согласно которому «общая стоимость ценных бумаг, которыми владеет это лицо, и (или) общий размер обязательств из договоров, являющихся производными финансовыми инструментами и заключенных за счет этого лица, должны составлять не менее 6 миллионов рублей». Под владельцем ФЗ о РЦБ понимает собственника или владельца на ином вещном праве. Тем не менее при рассмотрении критерия владения в литературе долгое время была дискуссия, завершившаяся уточнением ст. 128 Гражданского кодекса РФ, когда режим вещного права стал распространяться только на документарные ценные бумаги, а бездокументарные ценные бумаги были отнесены к категории иного имущества [17, с. 111; 18, с. 155].

Интересным в данном контексте является вопрос подтверждения статуса владения финансовыми инструментами: ни в ФЗ о РЦБ, ни в указаниях Банка России нет четкого перечня документов, подтверждающих владение. Обязанность по установлению списка подтверждающих документов возложена на брокеров[9], осуществляющих подтверждение статуса. Среди списка таких документов правоустанавливающее значение имеют: выписка со счета, открытого в организации, осуществляющей учет прав на принадлежащие физическому лицу ценные бумаги, и (или) отчет организации, осуществляющей учет общего размера обязательств из договоров, являющихся производственными финансовыми инструментами (регистратор, депозитарий, специализированный регистратор; далее – ПФИ), или выписка о составе портфеля, выданная доверительным управляющим (в случае индивидуального доверительного управления), или отчет брокера (для договоров, являющихся ПФИ).

Вторым правилом выступает трудовой опыт, необходимый для получения статуса квалифицированного инвестора. Как определено в указаниях Центрального банка РФ, опыт работы должен составлять 2 года в случае, если претендент имел опыт работы в организации, обладающей статусом квалифицированного инвестора, и 3 года во всех остальных случаях.

Следующим критерием, дающим физическому лицу право на получение статуса квалифицированного инвестора, является опыт совершения инвестиционных сделок на фондовом рынке. Предписания Центрального Банка РФ указывают необходимый срок и количество сделок – за последние четыре квартала в среднем не реже 10 раз в квартал, но не реже одного раза в месяц, при этом совокупная цена таких сделок (договоров) должна составлять не менее 6 млн руб. Данный способ получения статуса вызывает больше всего вопросов: например, можно ли получить статус квалифицированного инвестора, совершая сделки у разных брокеров? Как в таком случае будет подтверждаться критерий совокупной

[8] Указание Банка России от 29 апреля 2015 г. № 3629-У «О признании лиц квалифицированными инвесторами и порядке ведения реестра лиц, признанных квалифицированными инвесторами» // Вестник Банка России. 2015. № 51.

[9] Как получить статус квалифицированного инвестора? // Т–Ж: журнал про ваши деньги. 03.03.20. URL: https://journal.tinkoff.ru/ask/dokazhi-status/.

ISSN 2542-1514 (Print)

цены? Если такое возможно, то как следует рассматривать цену: как совокупность оборотного актива, прошедшего через счет, или же как твердую цену по итогу периода? Однако, вопросы остаются открытыми и для практики, и для теории и по сей день, поскольку законодательство не содержит каких-либо уточнений на этот счет.

Следующим критерием выступает наличие имущества (денежные средства и ценные бумаги), размер которого должен соответствовать Указанию Банка России от 29 апреля 2015 г. № 3629-У (п. 2.1.4 – 6 млн руб.). Владение и стоимость имущества подтверждают: выписки с банковских счетов, открытых в кредитных организациях (в том числе по счетам, вкладам / депозитам), и (или) счетов, открытых в иностранных банках; выписки с металлических счетов или иные документы, подтверждающие права требования физического лица к кредитной организации выплатить денежный эквивалент драгоценного металла по учетной цене соответствующего драгоценного металла; отчеты доверительного управляющего или иные документы, подтверждающие владение ценными бумагами, переданными в доверительное управление.

Наличие специализированного образования является последним рассматриваемым в указаниях Центрального банка РФ критерием, предполагающим возможность получения статуса квалифицированного инвестора. Положения мегарегулятора указывают, что высшее экономическое образования, подтвержденное документом установленного образца, аттестаты и сертификаты специалистов финансового рынка, актуариев, аудиторов служат подтверждением образовательного статуса претендента-заявителя. Однако, в литературе высказано мнение, что даже наличие подтвержденных документально знаний не является доказательством наличия необходимых навыков и осознания всего риска операций, проводимых на фондовом рынке [19, с. 81, 87].

Анализируя в целом указания Центрального банка РФ, а также содержание нормы ст. 51.2 ФЗ о РЦБ, рассмотренные нами критерии можно разделить на четыре группы: опыт, знания, риск, имущество. Примечательно, что и закон, и акт Банка России содержат указание на необходимость соответствия одному из представленных требований, а не двум, как, например, указано в Директиве Европейского Парламента и Совета 2014/65/EU.

Соответствие лишь одному из указанных критериев, на наш взгляд, не является объективным. С одной стороны, такая «упрощенная» процедура получения статуса инвестора непосредственно влияет на экономическое развитие за счет притока капитала на фондовый рынок, совершения большего количества сделок с ценными бумагами, но, с другой стороны, вызывает опасение совокупность возросшего интереса к инвестированию и отсутствие контроля уровня осознания субъектами инвестиционной деятельности всех рисков.

Логичным видится доработка положений закона и указаний Центрального банка РФ: необходимо ввести обязательное соответствие двум из рассмотренных критериев; уточнить процедуру получения статуса у брокеров – выработать единый регламент; создать единый реестр квалифицированных инвесторов, что позволит физическим лицам законно получать данный статус и при этом лишит брокеров и управляющие компании рисков, связанных с его выдачей.

Таким образом, можно заключить, что разделение критериев, как и сам статус инвестора, переработаны законодателем через призму зарубежного опыта, однако российский закон нуждается в существенном улучшении.

4. Вопросы, возникающие при налогообложении физических лиц, имеющих статус квалифицированных инвесторов, в контексте прогрессивной ставки НДФЛ

Дискуссия относительно введения прогрессивной шкалы налогообложения занимает особое место в развитии налогового законодательства [20, с. 124–126; 21, с. 240]. В прошлом году Президент РФ выразил инициативу введения прогрессивной ставки налога с 13 до 15 % на доходы, превышающие 5 млн руб. в год. Такая неожиданная новость (указанная мера не предусматривалась в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики) и разработанный для ее реализации законопроект о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ вызвали неоднозначную реакцию среди всего юридического сообщества.

Часть правоведов выступила с позитивной оценкой, указав, что введение прогрессивной шкалы является доказательством повышения уровня налоговой культуры [22, с. 31]. А.В. Брызгалин, придерживаясь обратного мнения, неоднократно высказывался критически [23, с. 20, 22]. По мнению ученого, прогрессию лучше не вводить, так как толку от нее будет не так много, как кажется, а вот расходы бюджета на администрирование возрастут, появится дополнительный стимул для уклонения от уплаты НДФЛ (что неизбежно скажется на страховых взно-

ISSN 2658-4050 (Online)

сах), достижение «справедливости» здесь более чем относительным, а вот по «экономическим стимулам» прогрессия бьет непосредственно[10]. С.Г. Пепеляев также отмечал, 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 подход дискриминирует граждан, получающих доходы от разного рода предпринимательской и инвестиционной деятельности [24, с. 6].

Как мы видим, введение прогрессивной шкалы налогообложения, призванной стабилизировать материальное неравенство, напротив, усугубляет дифференциацию налогоплательщиков, порождая при этом ряд иных вопросов, одним из которых является налогообложение физических лиц со статусом квалифицированного инвестора.

Особенности обложения НДФЛ доходов от операций с ценными бумагами определены ст. 214.1 Налогового кодекса РФ[11]. Для целей налогообложения определяется финансовый результат (убыток, доход) по каждой из налоговых баз, затем рассчитывается общий налогооблагаемый доход или убыток. Доходами по операциям с ценными бумагами признаются доходы от реализации ценной бумаги, доходы от дисконта / процента. Что касается ставок, то применяется ставка 13 % в случае, если совокупный доход ниже 5 млн руб., и 15 % + 650 тыс. руб., если доход превышает 5 млн руб.

Интересным в данном случае представляется вопрос о соотношении налогооблагаемого дохода и цены имущества для получения статуса квалифицированного инвестора.

Как было отмечено нами ранее, одним из критериев получения статуса квалифицированного инвестора является имущественный ценз, включающий в себя ценные бумаги и денежные средства на сумму 6 млн руб., другим критерием является опыт совершения сделок по операциям с ценными бумагами, при условии, что сделки совершались не реже 10 раз в квартал, но не реже одного раза в месяц, при этом совокупная цена таких сделок (договоров) должна составлять не менее 6 млн руб.

Налоговое законодательство содержит определение дохода для исчисления НДФЛ и сам механизм налогообложения [25, с. 234, 268], но анализ ФЗ о РЦБ не позволяет сделать аналогичный вывод о механизме признания полученных сумм доходами. Это может привести к следующей, пока что неразрешимой ситуации: если допустить, что у гражданина А, претендента на статус квалифицированного инвестора, через брокерский счет прошел ряд операций, который в суммарном значении является 6 млн руб., но фактическая «чистая прибыль» от операций составила менее рассматриваемой суммы, то: 1) можно ли считать лицо законным претендентом на статус квалифицированного инвестора? 2) как в таком случае будет облагаться доход по сделкам с ценными бумагами?

В данном контексте важным представляется рассмотреть и механизм налоговых вычетов. Ранее, до 2021 г., к доходам по операциям с ценными бумагами применялись стандартные социальные и профессиональные налоговые вычеты, с нововведениями для доходов от операций с ценными бумагами сохранился инвестиционный налоговый вычет [26, с. 75, 78].

При этом, рассматривая механизм инвестиционных налоговых вычетов, выкристаллизовывается следующая весьма неоднозначная ситуация. Налогоплательщик имеет право заявить вычет: 1) в случае владения ценными бумагами более трех лет; 2) в сумме денежных средств, внесенных налогоплательщиком в налоговом периоде на индивидуальный инвестиционный счет; 3) в сумме положительного финансового результата, полученного по операциям, учитываемым на индивидуальном инвестиционном счете (далее – ИИС).

При этом, анализируя экономическую и правовую природу ИИС [27, с. 156], можно обоснованно утверждать, что квалифицированный инвестор не может быть одновременно владельцем ИИС, соответственно, часть положений о вычете для него неприменима.

С учетом отсутствия иных вычетов, получается, что квалифицированные инвесторы остаются в некотором роде дискриминированными, поскольку

[10] Брызгалин А.В. Налоги – это, конечно, важно, но далеко не всё (В.В.Путин). Анализ «налоговой тематики» в обращении Президента РФ от 23 июня 2020 года // Закон.ру. 24.06.2020. URL: https://zakon.ru/blog/2020/06/24/nalogi_-_eto_konechno_vazhno_no_daleko_ne_vsyo_vvputin_analiz_nalogovoj_tematiki_v_obraschenii_prezi.

[11] Legislative Tracking: информ. бюл. / Deloitte. 9 дек. 2020. С. 3, 5. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/tax/legislative-tracking/russian/2020/ru_ru_lt_09-12-2020r.pdf.

ISSN 2542-1514 (Print)

часть преференций, вернее даже прав, доступных обычным налогоплательщикам, к ним не применима.

Такое положение вещей представляется несправедливым, особенно если принимать во внимание те требования, которые предъявляются для получения статуса квалифицированного инвестора.

4. Вывод

Появление института квалифицированных инвесторов является закономерным следствием развития мировой экономики. Несмотря на то, что квалифицированные инвесторы существуют в России достаточно давно, они не стали заметными фигурами на рынке ценных бумаг. Одна из причин этого – отсутствие реального наделения квалифицированного инвестора возможностями, соответствующими его статусу. В этой связи необходимо четкое закрепление в законодательстве понятия «квалифицированный инвестор», сущностными признаками которого необходимо ставить именно опыт, приобретенный в результате неоднократно совершаемых сделок с ценными бумагами на фондовом рынке. По мнению авторов, квалифицированным инвестором должно признаваться лицо, имеющее опыт самостоятельных действий по заключению сделок с ценными бумагами и (или) финансовыми инструментами на рынке ценных бумаг, способное в силу приобретенного опыта и знаний адекватно оценить риски, связанные с инвестициями в те или иные фондовые инструменты.

По статистическим данным налоговой службы, опубликованным на официальном сайте ведомства, прошлый, 2020-й год ознаменовал себя ростом налоговых поступлений в федеральный бюджет. Налог на доходы физических лиц, в рассматриваемой статистике, занял четверть всех налоговых поступлений, что существенно много для российской системы налогообложения, хотя и не сравнится с практикой Евросоюза, где подоходный налог занимает ведущую, бюджетообразующую роль и отличается прогрессией налоговых ставок. Такой практический опыт государств мира послужил фундаментом для внесения изменений как в налоговое законодательство, так и в ФЗ о РЦБ. Однако такая имплементация при рассмотрении в симбиозе закономерно привела к ряду неразрешимых пока что ни теорией, ни практикой вопросов, связанных с налогообложением физических лиц, имеющих статус квалифицированных инвесторов.

В результате проведенного анализа эволюции термина «инвестор», требований, предъявляемых для получения статуса «квалифицированного инвестора», а также последних изменений налогового законодательства в части НДФЛ, можно сделать вывод о необходимости корректировки норм ФЗ о РЦБ, соотносящихся с актуальным этапом развития цифровой экономики в России. Очевидным позитивным следствием такой необходимости может стать повышение интереса физических лиц (резидентов и нерезидентов) к инвестированию на российском фондовом рынке, что несомненно благотворно скажется на экономике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шинкарева О. В. Реформирование налога на доходы физических лиц / О. В. Шинкарева // Карельский научный журнал. – 2017. – № 4 (21). – С. 305–308.

2. Косов М. Е. Налогообложение доходов и имущества физических лиц : учеб. / М. Е. Косов, Р. Г. Ахмадеев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 359 с.

3. Швандар К. В. Налоговая справедливость и благосостояние населения в условиях различных типов налоговых систем / К. В. Швандер, А. А. Анисимова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 31 (313). – С. 29–41.

4. Чикулаев Р. В. Вопросы правосубъектного состава отношений оборота ценных бумаг / Р. В. Чикулаев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 3. – С. 189–197.

5. Серебрякова Т. А. Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Серебрякова. – Саратов, 2002. – 210 с.

6. Львова С. В. Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы : моногр. / С. В. Львова. – М. : Юстицинформ, 2020. – 124 с.

7. Большая юридическая энциклопедия / сост. А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2010. – 960 с.

8. Ткаченко И. Ю. Инвестиции : учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений / И. Ю. Ткаченко, Н. И. Малых. – М. : Академия, 2009. – 240 с.

9. Холкина М. Г. Защита прав инвесторов на рынке ценных бумаг : моногр. / М. Г. Холкина. – Саратов : Вузовское образование, 2013. – 99 с.

10. Майфат А. В. Инвестор: понятие, статус, деятельность / А. В. Майфат // Современное право. – 2005. – № 10. – С. 6–10.

11. Миркин Я. М. Ценные бумаги и фондовый рынок / Я. М. Миркин. – М. : Перспектива, 1995. – 544 с.

12. Буренин А. Н. Рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов / А. Н. Буренин. – М. : НТО им. акад. С.И. Вавилова, 2002. – 418 с.

13. Исаев Р. М. Участники рынка ценных бумаг: правовой статус / Р. М. Исаев // Банковское право. – 2006. – № 3. – С. 17–19.

14. Кроливецкая С. М. Роль квалифицированных инвесторов в инновационно-инвестиционном развитии социально-экономических систем / С. М. Кроливецкая // Научные труды Северо-Западного института управления. – 2014. – № 3(15). – С. 113–117.

15. Karmel R. S. Regulation by Exemption: The Changing Definition of an Accredited Investor : Brooklyn Law School, Legal Studies Paper No. 102 / R. S. Karmel. – Apr. 2008. – 28 p. – URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1115409.

16. Жук Е. Квалифицированный инвестор в Евросоюзе, США и РФ: правовые модели / Е. Жук // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 5 (356). – С. 16–20.

17. Ерофеева А. А. Основания и способы возникновения права собственности / А. А. Ерофеева // Пространство экономики. – 2007. – № 2–3. – С. 110–113.

18. Ахмадова М. А. Правовое понятие «инвестиция» сквозь призму понятий «собственность», «интеллектуальная собственность», «капитал» и др. / М. А. Ахмадова // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 4. – С. 154–159.

19. Витоль Э. Ю. К вопросу о кредитных нотах как разновидности структурного продукта / Э. Ю. Витоль, М. Л. Башкатов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2017. – № 10. – С. 70–94.

20. Аганбегян А. Г. О налоговой реформе / А. Г. Аганбегян // Экономическая политика. – 2017. – № 1. – С. 114–133.

21. Шевелева Е. В. Прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц в России / Е. В. Шевелева, О. Ю. Жерякова // Экономика и бизнес. Взгляд молодых. – 2015. – № 1. – С. 239–241.

22. 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.

23. Брызгалин А. В. К вопросу о прогрессивном налогообложении – «быть или не быть» (или рассуждения о современной налоговой политике) / А. В. Брызгалин // Налоги и финансовое право. – 2009. – № 6. – С. 17–24.

24. Пепеляев С. Г. Налог для размывания базы / С. Г. Пепеляев // Налоговед. – 2020. – № 10. – С. 4–7.

25. Пансков В. Г. Налоги и налогообложение : учеб. и практикум для сред. профес. образования / В. Г. Пансков. – М. : Юрайт, 2019. – 436 с.

26. Налогообложение доходов и прибыли : учеб. пособие / под общ. ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Статут, 2015. – 192 с.

27. Вильданов А. И. Индивидуальный инвестиционный счет: тенденции и перспективы развития / А. И. Вильданов // Глобальные рынки и финансовый инжиниринг. – 2016. – № 2. – С. 153–164.

REFERENCES

1. Shinkareva O.V. Reforming the personal income tax. *Kare'lskii nauchni zhurnal = Karelian Scientific Journal*, 2017, no. 4 (21), pp. 305–308. (In Russ.).

2. Kosov M.E., Akhmadeev R.G. *Taxation of income and property of individuals*, textbook. Moscow, 2014. 359 p. (In Russ.).

3. Shvandar K.V., Anisimova A.A. Tax justice and welfare of the population in the conditions of various types of tax systems. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, no. 31 (313), pp. 29–41. (In Russ.).

4. Chikulaev R.V. Issues of the legal personality structure of securities turnover relations. *Vestnik Permskogo universitrta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical sciences*, 2012, no. 3, pp. 189–197. (In Russ.).

5. Serebryakova T.A. *Regulation of investment activity: financial and legal aspect*, Cand. Diss. Saratov, 2002. 210 p. (In Russ.).

6. L'vova S.V. *Qualified investor: experience, reality and prospects*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2020. 124 p. (In Russ.).

7. Barikhin A. B. (comp.). *The Great legal encyclopedia*. Moscow, Knizhnyi mir Publ., 2010. 960 p. (In Russ.).

8. Tkachenko I.Yu. *Investments*, Textbook. Moscow, Akademiya Publ., 2009. 240 p. (In Russ.).

9. Kholkina M.G. *Protection of investors' rights in the securities market*, Monograph. Saratov, Vuzovskoe obrazovanie Publ., 2013. 99 p. (In Russ.).

10. Maifat A.V. Investor: concept, status, activity. *Sovremennoe pravo*, 2005, no. 10, pp. 6–10. In Russ.).

11. Mirkin Ya.M. *Securities and the stock market*. Moscow, Perspektiva Publ., 1995. 544 p. (In Russ.).

12. Burenin A.N. *The market of securities and derivative financial instruments*. Moscow, Scientific and technical society named after academician S.I. Vavilova Publ., 2002. 418 p. (In Russ.).

13. Iseev R.M. Participants of the securities market: legal status. *Bankovskoe parvo = Banking law*, 2006, no. 3, pp. 17–19. (In Russ.).

14. Krolivetskaya S.M. The role of qualified investors in the innovation and investment development of socio-economic systems. *Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya = Scientific works of the North-West Institute of Management*, 2014, no. 3 (15), pp. 113–117. (In Russ.).

15. Karmel R.S. *Regulation by Exemption: The Changing Definition of an Accredited Investor*, Brooklyn Law School, Legal Studies Paper No. 102. Apr. 2008. 28 p. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1115409.

16. Zhuk E. Qualified investor in the European Union, the USA and the Russian Federation: legal models. *Rynok tsennykh bumag*, 2008, no. 5 (356), pp. 16–20. (In Russ.).

17. Erofeeva A.A. Foundations and methods of the emergence of property rights. *Prostranstvo ekonomiki = Space of the economy*, 2007, no. 2–3, pp. 110–113. (In Russ.).

18. Akhmadova M.A. The legal concept of "investment" through the prism of the concepts of "property", "intellectual property", "capital", etc. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian legislation*, 2018, no. 4, pp. 154–159. (In Russ.).

19. Vitol E.Yu., Bashkatov M.L. On the issue of credit notes as a kind of structural product. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*, 2017, no. 10, pp. 70–94. (In Russ.).

20. Aganbegyan A.G. On tax reform. *Ekonomicheskaya politika = Economic policy*, 2017, no. 1, pp. 114–133. (In Russ.).

21. Sheveleva E.V., Zheryakova O.Yu. Progressive scale of personal income tax in Russia. *Ekonomika I biznes. Vzglyad molodykh = Economy and business*. *View of the young*, 2015, no. 1, pp. 239–241. (In Russ.).

22. 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.).

23. Bryzgalin A.V. On the issue of progressive taxation - "to be or not to be" (or reasoning about modern tax policy). *Nalogi I finansovoe pravo = Tax and Financial Law*, 2009, no. 6, pp. 17–24. (In Russ.).

24. Pepelyaev S.G. The tax for the base erosion. *Nalogoved*, 2020, no. 10, pp. 4–7. (In Russ.).

25. Panskov V.G. *Taxes and taxation*, textbook and workshop for secondary vocational education. Moscow, Yurait Publ., 2019. 436 p. (In Russ.).

26. Pepelyaev S.G. (ed.). *Personal and corporate income taxation*. Moscow, Statut Publ., 2015. 192 p. (In Russ.).

27. Vildanov A.I. Individual investment account: trends and development prospect. *Globalnye rynki i finansovyy inzhiniring*, 2016, no. 2, pp. 153–164. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Глазунова Ирина Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Irina V. Glazunova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Law

Dostoevsky Omsk State University

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 9844-8842; AuthorlD: 297941

Черникова Кристина Игоревна – юрист
ООО «Арбитраж»
644020, Россия, г. Омск, ул. Волочаевская, 9, кв. 64
E-mail: christinaa.chh@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 1786-2942

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Глазунова И.В. Квалифицированные инвесторы: правовой статус и проблемы налогообложения / И.В. Глазунова, К.И. Черникова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 167–177. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).167-177.

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 9844-8842; AuthorlD: 297941

Kristina I. Chernikova – Lawyer
"Arbitrazh" LLC
app. 64, 9, Volochaevskaya ul., Omsk, 644020, Russia
E-mail: christinaa.chh@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 1786-2942

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Glazunova I.V., Chernikova K.I. Accredited investor: legal status and problems of taxation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 167–177. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3). 167-177. (In Russ.).

УДК 336.22
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).178-194

CC BY 4.0

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИЗБЕЖАНИЮ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

К.А. Тасалов[1], С.Г. Соколова[1], Д.М. Осина[2]
[1] *Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия*
[2] *Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления – 30 марта 2021 г.
Дата принятия в печать – 20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения – 20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Антиуклонительные меры, налоговое право ЕС, Суд ЕС, Общий суд, Европейский суд, внутренний рынок, защита фискальной базы, злоупотребление правом, избежание налога

Представлен системный анализ правовых подходов Суда ЕС, касающихся мер, направленных на противодействие избежанию налогов. Беспрепятственное осуществление основных свобод внутреннего рынка может ограничивать возможность защиты фискальной базы государств – членов ЕС. С учетом анализа правоприменительной практики Суда ЕС за 15 лет авторы отмечают возрастающий приоритет защиты фискальных интересов. Эта тенденция сопряжена с ограничением и частных интересов, и налоговой политики отдельных государств – членов ЕС, направленной на создание благоприятного налогового режима для привлечения инвестиций. Запрет злоупотребления правом ЕС предписывает государствам – членам ЕС отказывать в предоставлении налоговой выгоды по директивам, а принцип «вытянутой руки» может применяться для определения налогооблагаемой базы компаний в силу права ЕС в отсутствие национальных антиуклонительных правил.
Разделы 1–2 подготовлены С.Г. Соколовой, 3–4.1 – Д.М. Осиной (раздел 4.1 совместно с К.А. Тасаловым), 4.1–7 – К.А. Тасаловым (раздел 4.1. совместно с Д.М. Осиной).

COUNTERING THE CORPORATE TAX AVOIDANCE IN THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION PRACTICE

Kirill A. Tasalov[1], Svetlana G. Sokolova[1], Dina M. Osina[2]
[1] *Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia*
[2] *MGIMO University, Moscow, Russia*

Article info
Received – 2021 March 30
Accepted – 2021 June 20
Available online – 2021 September 20

Keywords
Anti-avoidance measures, EU tax law, CJEU, General Court, European Court of Justice, internal market, protection of fiscal base, abuse of law, tax avoidance

The article contains the analysis of extensive CJEU practice regarding the issues of countering corporate tax avoidance, and legal framework, mostly the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and Directives.
The purpose of this paper is to conduct a comprehensive research of the issues of countering the corporate tax avoidance in the CJEU practice. For this reason the authors set the following tasks: (1) to consider the concept of abuse of law, developed by the CJEU practice, with respect to corporate tax avoidance; (2) to identify the interaction between national anti-avoidance rules and fundamental freedoms of the internal market as established by the CJEU practice; (3) to study the CJEU practice concerning the implementation of tax directives and the application of anti-avoidance measures; (4) to identify the main features of the Directives "Anti-Tax Avoidance Directive" (ATAD) in terms of their potential impact on the development of the CJEU practice.
The research methodology includes the application of both general methods of formal logic (including analysis, synthesis, deduction and induction) and special legal methodology (formal legal and comparative legal methods).
The main results of the study. The CJEU has repeatedly considered the problem of conflict of national anti-avoidance rules with the fundamental freedoms of the EU internal market. The conflict between these rules is resolved in different ways depending on the type of anti-avoidance rules: (1) national rules aimed at countering the abuse of law, and (2) national rules developed to counter tax avoidance, which are strictly applied according to formal criteria, without any requirement to prove abuse of law in a particular situation. The appli-

cation of national anti-avoidance rules may provide for the exemptions from the regime of fundamental freedoms of the internal market. Where national anti-avoidance rules are not aimed at combating wholly artificial arrangements, but are applied mechanically, due to formal criteria, such rules should apply subject to the legal regime of fundamental freedoms. The CJEU held that the concept of beneficial owner should be applied not only to interest and royalties, but also to the distribution of profits, despite the fact that the provisions of the Parent-Subsidiary Directive do not contain such a concept. EU law prohibits the granting of state aid. National anti-avoidance rules and law enforcement practice may be subject to such a prohibition in cases where they create positive discrimination.
Conclusions. When implementing the provisions of the ATAD 1-2, the EU Member States committed numerous breaches of the EU law. It therefore can be expected that the CJEU practice regarding the proper implementation of the Directives may appear in the near future. The general prohibition of abuse of EU law shall apply, even in cases where the EU Member State has not implemented the anti-avoidance mechanisms of tax directives into its national law. The general prohibition of abuse of EU law shall apply despite the principle of legal certainty, which precludes directives from being able by themselves to create obligations for individuals, so the directives cannot be relied upon per se by the Member State as against individuals.
Sections 1−2 were contributed by S.G. Sokolova, 3−4.1 by D.M. Osina (section 4.1 in collaboration with K.A. Tasalov), 4.1−7 by K.A. Tasalov (section 4.1 in collaboration with D.M. Osina).

1. Введение

Актуальность исследования обусловлена активизацией во всем мире инициатив, направленных на борьбу со злоупотреблениями в налоговой сфере. Опыт институтов Европейского Союза (далее – ЕС) в сфере противодействия избежанию налога на прибыль организаций может быть учтен в российском налоговом праве. Кроме того, опыт этого интеграционного объединения может быть использован при дальнейшем развитии интеграционного проекта на евразийском пространстве с участием России – Евразийского экономического союза [1–4].

Как отмечает Г.П. Толстопятенко, Суд ЕС является основным институтом Европейского Союза, осуществляющим «негативную интеграцию», что означает достижение целей интеграционной налоговой политики путем установления «запретов» на применение норм национального законодательства, противоречащих праву Европейского Союза [5, с. 27].

Условия интеграционного объединения могут значительно ограничивать возможности противодействия избежанию налогов и защиты фискальной базы государств – членов такого объединения.

Внутренний рынок, создание и бесперебойное функционирование которого является важнейшей целью экономической интеграции, может существовать только в условиях гарантий, предоставляемых частным лицам.

Так, внутренний рынок ЕС является экономическим фундаментом, на котором базируется правовая система ЕС [6, с. 167].

В свою очередь, основой функционирования внутреннего рынка выступают четыре основные свободы. В Договоре о функционировании ЕС[1] (далее – ДФЕС) предусмотрены:

1) свобода передвижения товаров (ст. 34);

2) свобода передвижения лиц (которая, в свою очередь, включает свободу передвижения граждан (ст. 21), работников (ст. 45) и свободу учреждения (ст. 49));

3) свобода оказания услуг (ст. 56);

4) свобода передвижения капиталов (а также платежей – ст. 63).

Указанные свободы имеют прямое действие, и национальное право не должно препятствовать реализации данных четырех основных свобод. Даже снижение налоговых поступлений в бюджет конкретного государства – члена ЕС не может оправдывать ограничение основных свобод, закрепленных в ДФЕС. Каждая из четырех свобод, которая обеспечивается на внутреннем рынке, выполняет роль нормы-принципа, нарушение которой квалифицируется как создание дискриминации (барьера) на пути экономических отношений, необходимых для функционирования внутреннего рынка ЕС.

[1] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 202. 2016.

ISSN 2542-1514 (Print)

Механизм противодействия налоговой дискриминации и барьерам предполагает нормоконтроль и контроль за национальной правоприменительной практикой со стороны институтов ЕС – Европейской комиссии (далее – Комиссия) и Суда ЕС. Этот механизм охватывает такие национальные конструкции или национальную правоприменительную практику, которые затрагивают отношения, осложненные иностранным элементом (далее также – трансграничные отношения)[2]. В свою очередь, те национальные нормы и правоприменительная практика, которые охватывают отношения без иностранного элемента – так называемые «исключительно внутренние ситуации» (англ. *purely internal situations*) – не могут становиться предметом контроля с точки зрения четырех свобод.

Свободы передвижения лиц, товаров и услуг распространяются на те трансграничные отношения, в которых иностранный элемент связан именно с другим государством – членом ЕС, и не распространяются на трансграничные отношения с иностранным элементом, связанным с третьей юрисдикцией. Иной подход реализован в отношении свободы передвижения капитала, которая распространяется также на иностранный элемент, связанный с третьими юрисдикциями.

Цель обеспечения эффективного действия правовых механизмов, направленных на противодействие избежанию налогов (далее – антиуклонительные меры) в некоторых случаях будет превалировать над целью обеспечения основных свобод внутреннего рынка и обусловливать потребность в изъятии из их режима. Данные антиуклонительные меры могут закрепляться и на уровне интеграционного права, которое является особым уровнем правового регулирования, сочетающим в себе черты как международного, так и национального права [7]. Если говорить о налоговом аспекте, речь может идти об агрессивном налоговом планировании, избежании налогов путем создания так называемых «полностью искусственных конструкций»[3] (англ. *wholly artificial arrangements*), существование которых обусловлено получением налоговой выгоды в государствах – членах ЕС.

В свою очередь в тех случаях, когда такое изъятие из режима основных свобод не предоставляется, антиуклонительные меры должны вырабатываться национальным законодателем и применяться фискальными органами и судами в соответствии с основными свободами [8].

Существование конкурирующих интересов в обеспечении защиты основных свобод и в обеспечении защиты фискальных баз государств – членов ЕС обусловливает сложный процесс нахождения Судом ЕС баланса между указанными интересами.

Помимо указанного конфликта интересов, следует также отметить и другой конфликт интересов – между государствами – членами ЕС, заинтересованными в защите своих фискальных интересов, и теми государствами – членами ЕС, которые активно участвуют в международной налоговой конкуренции посредством создания наиболее благоприятного налогового режима [9, с. 42]. В некоторых случаях участие в налоговой конкуренции обусловливает содействие государств – членов ЕС трансграничным схемам избежания налогов.

В подобных случаях задача институтов ЕС заключается в том, чтобы противодействовать избежанию налогов в тех ситуациях, когда государство – член ЕС самостоятельно не предпринимает для этого необходимых действий или активно поощряет избежание налогов – как правило, в целях привлечения инвестиций.

Первая правоприменительная практика Суда ЕС по вопросам осуществления антиуклонительных мер в сфере прямого корпоративного налогообложения начала формироваться в 2000-х гг. Впоследствии значительная часть этой практики была учтена при разработке антиуклонительных механизмов налоговых директив. Связь судебной практики Суда ЕС и указанных конструкций будет рассмотрена далее в статье.

Кроме того, вопросы своевременной имплементации антиуклонительных мер указанных директив имеют непосредственное влияние на развитие права ЕС и также будут рассмотрены далее сквозь призму практики Суда ЕС.

Целью исследования является комплексное изучение и всестороннее рассмотрение вопросов противодействия избежанию налога на прибыль организаций в судебной практике ЕС. Цель исследования обусловила необходимость постановки и выполнения следующих задач:

[2] Order of the ECJ of 12 October 2017. C-192/16. Peter Fisher and Others v Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs. Para 34.

[3] Judgment of the ECJ of 12 September 2006. Case C-196/04. Cadbury Schweppes Plc, Cadbury Schweppes Overseas Ltd. v Commissioners of Inland Revenue. Para. 55.

ISSN 2658-4050 (Online)

1) рассмотреть концепцию злоупотребления правом, принятую в правоприменительной практике Суда ЕС, в контексте избежания налога на прибыль;

2) выявить установленное правоприменительной практикой Суда ЕС соотношение национальных антиуклонительных мер с основными свободами внутреннего рынка и механизмом противодействия государственной поддержки;

3) изучить правоприменительную практику Суда ЕС по вопросам имплементации налоговых директив и применения антиуклонительных мер.

В основу настоящего исследования положен обширный нормативный, научный и аналитический материал. Методология исследования включает в себя применение как общих методов формальной логики (включая анализ, синтез, дедукцию и индукцию), так и специально-юридических методов (формально-юридического и сравнительно-правового).

2. Избежание налога: концепция и смежные феномены

Проблема избежания налога напрямую связана с пределами налогового планирования, определения допустимых средств уменьшения налогоплательщиками своих налоговых обязательств. В теории налогового права данный вопрос породил немало споров. В связи с этим необходимо определить терминологию, применяемую в рамках настоящего исследования, и провести различия между уклонением от уплаты налогов (англ. *tax evasion*), налоговым комплаенсом (англ. *tax compliance*), налоговым планированием (англ. *tax planning*), агрессивным налоговым планированием (англ. *aggressive tax planning*), избежанием налогов (англ. *tax avoidance*) и злоупотреблением налогоплательщиком субъективным правом (англ. *tax abuse*).

Толковый словарь терминов международного налогообложения *IBFD* указывает, что уклонение от уплаты налогов представляет собой умышленное неправомерное поведение лица или поведение, прямо нарушающее налоговое законодательство с целью неуплаты налога[4].

Противоположными понятиями являются налоговый комплаенс и налоговое планирование, представляющие собой способы правомерного поведения налогоплательщика. Так, под налоговым комплаенсом понимается добросовестное и правомерное поведение налогоплательщика, формирующееся под воздействием системы мер, направленных, с одной стороны, на предотвращение совершения налоговых правонарушений и злоупотребления правом и, с другой стороны, на оценку налоговых рисков и управление ими [10, p. 6]. В свою очередь, налоговое планирование представляет собой целенаправленную и законную деятельность лиц по уменьшению налогового обязательства[5]. В контексте международного налогообложения налоговое планирование рассматривается не только как правомерное поведение, но также и как деятельность, совместимая с основными свободами права ЕС, даже если она преследует цель уменьшения налогового бремени [11].

Далее рассмотрим понятие агрессивного налогового планирования, суть которого заключается в использовании особенностей налоговой системы или несоответствий между двумя или более налоговыми системами с целью снижения налоговых обязательств[6].

Агрессивное налоговое планирование на сегодняшний день осуждается мировым сообществом [12, с. 370], поскольку в данную практику в основном вовлечены транснациональные корпорации [13], которые существенно размывают налоговые базы государств путем использования преимуществ глобализации и различий налоговых систем, создавая конкурентное преимущество по сравнению с субъектами, осуществляющими свою деятельность исключительно внутри национального экономического пространства.

Агрессивное налоговое планирование может осуществляться в различных формах, последствиями которых могут быть двойной вычет расходов и двойное неналогообложение.

При этом в налоговых исследованиях [11] отмечается, что агрессивное налоговое планирование не является правовой категорией, следовательно, отнесение какого-либо явления к категории агрессивного налогового планирования само по себе не означает переквалификации гражданско-правовой формы сделки или структуры налогоплательщика для целей налогообложения посредством принятия административного или судебного акта. В связи с этим ответом государств могут быть скоординированные дей-

[4] IBFD International Tax Glossary. URL: https://research.ibfd.org/#/glossary (дата обращения: 27.03.2021).

[5] OECD Glossary of Tax Terms. URL: http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm (дата обращения: 27.03.2021).

[6] 2012/772/EU: Commission Recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning.OJ L 338.2012.

ISSN 2542-1514 (Print)

ствия по разработке и усовершенствованию норм, направленных на противодействие избежанию налога, и принятию соответствующих актов как в рамках ЕС, так и в национальном законодательстве с целью устранения пробелов и несоответствий в праве [11], ужесточение национальной правоприменительной практики.

Теперь обратимся к рассмотрению термина «избежание налога» – им обозначается феномен, который занимает промежуточное место между уклонением от уплаты налогов и налоговым комплаенсом. Избежание налога может рассматриваться как «приемлемая форма поведения налогоплательщика»[7], например налоговое планирование или воздержание от потребления. Однако чаще всего избежание налога рассматривается как «неприемлемое» или «нелегитимное», но притом легальное поведение, т. е. такое поведение налогоплательщика, которое направлено на снижение налогового обязательства, соответствующее букве закона, но не соответствующее его духу – например, предусматривает фиктивную юридическую форму[8].

В российской доктрине налогового права понятие *tax avoidance* раскрывается аналогичным образом: как модель поведения налогоплательщика, которая может быть как законной, так и незаконной [14, с. 747; 15, с. 16]. Однако сам термин зачастую переводится как «обход налога» [16], т. е. преобладает негативная оценка поведения налогоплательщика.

Таким образом, избежание налога занимает промежуточное место на «шкале правомерности» поведения налогоплательщика – между полностью противоправным уклонением от уплаты налога и правомерным поведением – налоговым комплаенсом.

Наибольшую проблему представляет разграничение избежания налога и налогового планирования: где проходит та грань, когда налоговое планирование перерастает в избежание налога, какой критерий разграничения лежит в его основе? В результате развития судебной практики подход к определению пределов налогового планирования эволюционировал с Вестминстерского принципа [17, с. 102], обусловливавшего право налогоплательщика уменьшать налоговые обязательства любыми формально разрешенными способами, до принципа Рамзи [18], который ограничивает возможности получения налоговой выгоды за счет создания искусственных гражданско-правовых конструкций, поскольку при оценке поведения налогоплательщика необходимо также учитывать и цель, которую преследует закон.

Итак, термин «избежание налога» обычно используется для описания полностью искусственных конструкций [19] налогоплательщика, которые не соответствуют экономическому содержанию отношений и преследуют цель получения налоговой выгоды [20, p. 155–156]. Только при соблюдении указанных двух критериев возможно применение нормы, направленной на противодействие избежанию налога.

Однако в некоторых случаях имеет место фактическое избежание налога в отсутствие полностью искусственных конструкций. Например, такая ситуация может иметь место при применении правил о контролируемых иностранных компаниях: учреждение компании в иностранной юрисдикции может не иметь признаков искусственности, однако такая структура приводит к уменьшению налоговых обязательств в государстве резидентства контролирующего лица – избежанию налога в широком смысле. С целью защиты фискальной базы государства устанавливают правила контролируемых иностранных компаний (далее – КИК), однако в условиях права ЕС в случае, если контролируемая иностранная компания учреждена в другом государстве – члене ЕС, правила КИК могут противоречить принципу свободы учреждения[9].

Таким образом, избежание налога состоит из двух моделей поведения налогоплательщика: 1) поведение налогоплательщика не искажает экономического существа отношений, однако приводит к уменьшению налогового обязательства, что может приводить к ответной реакции государств по установлению специальных норм против избежания налога для защиты национальной налоговой базы, например правила КИК или недостаточной капитализации; 2) налогоплательщик создает полностью искусственные конструкции, искажающие квалификацию экономических отношений, преследуя цель уменьшения налогового обязательства. Для противодействия такому поведению государства устанавливают общие нормы против избежания налога. Такой вид поведения также называют злоупотреблением или квалифицированным избежанием нало-

[7] IBFD International Tax Glossary.
[8] Ibid.
[9] Council Resolution of 8 June 2010 on coordination of the Controlled Foreign Corporation (CFC) and thin capitalization rules within the European Union. OJ C 156. 2010.

гов, поскольку оно осуществляется посредством полностью искусственных конструкций для ухода от налогов [21].

Под злоупотреблением правом в налоговых отношениях понимается создание искусственной частноправовой формы экономических отношений, которая позволяет создавать те налоговые последствия, которые не предполагались законодателем. Механизм противодействия злоупотреблению правом позволяет в целях налогообложения игнорировать искусственные формы и заменять их той квалификацией для налоговых целей, которая соответствует фактическим экономическим отношениям.

Подводя итоги анализа, можно сделать главный вывод, что избежание налога – наиболее сложное для правовой оценки поведение налогоплательщика, которое включает в себя как злоупотребление налогоплательщиком своим субъективным правом, так и действия налогоплательщика, приводящие к уменьшению налогового обязательства, но не искажающие экономические отношения. Как правило, государства стремятся ограничить поведение налогоплательщика в форме злоупотребления субъективными правами, в том числе путем применения общих норм против налоговых злоупотреблений. В свою очередь, избежание налога, не подпадающее под понятие злоупотребления, может ограничиваться специальными нормами для защиты фискальных интересов государств.

3. Соотнесение национальных антиуклонительных механизмов с основными свободами внутреннего рынка ЕС

Правовые подходы, направленные на противодействие избежанию налога на прибыль на уровне ЕС, формировались в решениях Суда ЕС, затрагивающих вопросы применения основных свобод внутреннего рынка, во второй половине 2000-х гг.

Контекстом для выработки указанных подходов послужила, в частности, позиция по делу 2006 г., касающаяся вопроса взимания НДС. Тогда Суд ЕС отметил, что законодательство ЕС не может быть использовано для злоупотреблений или в мошеннических целях[10]. В другом деле, касающемся корпоративного спора, Суд ЕС подчеркивал, что государство – член интеграционного объединения вправе предпринимать меры по ограничению возможностей обхода национального законодательства лицами, использующими в качестве прикрытия субъективные права, предусмотренные учредительным договором, а также возможности недобросовестного или мошеннического получения выгод, предусмотренных интеграционным правом[11].

В решении по делу компании *Cadbury Schweppes* 2006 г. Суд ЕС прямо указал, что возможность ограничения свободы учреждения, гарантируемой на внутреннем рынке интеграционного объединения, возникает тогда, когда целью такого ограничения является «предотвращение злоупотребления данными свободами, а также недопущение создания полностью искусственных конструкций, которые не отражают экономическую реальность и служат для избежания налогообложения прибыли от деятельности, осуществляемой на территории ЕС»[12].

Полностью искусственные конструкции, в свою очередь, – это такие частноправовые формы, у которых отсутствует экономическое обоснование и которые создаются для избежания налога [20, p. 156].

Для выявления таких конструкций используется два теста – объективный и субъективный [22]. Объективный тест подразумевает, что несмотря на формальное следование норме права, цель этой нормы не достигается. Субъективный тест, в свою очередь, означает намерение лица на совершение определенных действий с исключительной целью получения налоговой выгоды, на которую он в противном случае не мог бы претендовать[13].

В праве ЕС последовательно складывалась правоприменительная практика, направленная на борьбу с полностью искусственными конструкциями. В 2007 г. Суд ЕС рассмотрел дело, касающееся оспаривания применения национальных норм о недостаточной капитализации, где пришел к выводу, что нормы о недостаточной капитализации специально разработаны для борьбы с искусственными конструкциями, в связи с чем применение данных норм может допускать изъятия из режима основной

[10] Judgment of the ECJ of 21 February 2006. Case C-255/02. Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd and County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise. Para. 68.

[11] Judgment of the ECJ of 9 March 1999. Case C-212/97. Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Para. 24.

[12] Judgment of the ECJ of 12 September 2006. Case C-196/04. Cadbury Schweppes Plc, Cadbury Schweppes Overseas Ltd. v Commissioners of Inland Revenue. Para. 55. В указанном деле возможность применения правил КИК была обусловлена существованием полностью искусственной конструкции.

[13] Judgment of the ECJ of 14 December 2000. Case C-110/99. Emsland-Stärke. Paras 52-53.

свободы внутреннего рынка [23, p. 297]. При этом национальные антиуклонительные меры должны быть пропорциональны своей цели [24, с. 119–120].

Таким образом, при применении национальных правовых механизмов противодействия злоупотреблению правом в налоговой сфере те налоговые отношения, которые подпадают под действие таких механизмов, могут изыматься из режима основных свобод, гарантируемых на внутреннем рынке ЕС, чем обеспечивается устранение правовой коллизии между нормами, обеспечивающими защиту фискальной базы государства – члена ЕС, и нормами права ЕС, обеспечивающими недискриминационное участие в трансграничных экономических отношениях на внутреннем рынке.

Феномен избежания налога не всегда возникает в результате намеренного поведения налогоплательщика, направленного на снижение налоговых обязательств. Избежание налога может возникнуть и в отсутствие субъективного критерия: в ходе перемещения постоянного представительства организации в другую юрисдикцию, при предоставлении гибридного займа, при учреждении за рубежом КИК без намерения уклонения от налогов и др. Иными словами, не каждая фактическая экономия на налогах является итогом злоупотребления правом. Подходы ЕС относительно возможности применения мер, направленных на борьбу с избежанием налогов в таких случаях, весьма многогранны, что продиктовано поиском Судом ЕС решения коллизии между национальными антиуклонительными механизмами и основными свободами внутреннего рынка, обеспечив таким образом баланс различных интересов.

Во-первых, в решении по делу *Marks & Spencer*[14] Суд ЕС по вопросу учета в государстве материнской компании с более высокой налоговой ставкой трансграничных убытков дочерней компании, являющейся резидентом другого государства – члена ЕС, отметил, что уменьшение налоговой базы на величину убытка является допустимым, однако сначала необходимо исчерпать все возможности для учета убытков в той юрисдикции дочерней компании, где эти убытки получены. По мнению Суда ЕС, именно в таком случае будет происходить наиболее сбалансированное распределение налоговых правомочий между соответствующими государствами, а также будет нивелирован риск учета убытка дважды: в юрисдикции, где эти убытки понесены, и в государстве резидентства материнской компании [25].

Во-вторых, в ранее упомянутом деле *Cadbury Schweppes* о возможности применения правил КИК Суд ЕС пришел к выводу, что в отсутствие полностью искусственной конструкции применение правил КИК не может быть обосновано исключительно более благоприятным режимом налогообложения в государстве резидентства КИК, а предполагаемые налоговые потери у государства резидентства контролирующего лица не могут сами по себе служить обоснованием применения правил КИК.

С принятием Директивы Совета (ЕС) 2016/1164 от 12 июля 2016 г. «Об установлении правил, направленных против практик избежания налогов, которые непосредственно влияют на функционирование внутреннего рынка» (далее – Директива «О противодействии избежанию налогов») имплементация правил КИК была предписана всем государствам – членам ЕС. Важно подчеркнуть, что при разработке правил КИК указанной директивы были учтены позиции Суда ЕС, касавшиеся полностью искусственных конструкций: в указанных правилах содержатся изъятия для КИК, которые демонстрируют отсутствие искусственности, причем эти изъятия применяются именно тогда, когда КИК является резидентом или расположена в государстве – члене ЕС или третьей стране Европейской экономической зоны (далее – ЕЭЗ).

В-третьих, вопрос о соответствии праву ЕС налога на выход из юрисдикции (англ. *exit tax*) также становился предметом рассмотрения со стороны Суда ЕС. Налог на выход из юрисдикции взимается в отношении нереализованного прироста капитала – при смене налогового резидентства, территории ведения деятельности и при перемещении активов [26]. Вместе с тем он не взимается при перемещении внутри одного государства, что создает различные налоговые последствия для трансграничных и внутренних ситуаций.

В 2011 г. в решении по делу *National Grid Indus*[15] Суд ЕС указал, что налог на выход из юрисдикции ограничивает свободу учреждения, однако вместе с тем ограничение основной свободы внутреннего рынка является допустимым при наличии обоснования в виде превалирующего публичного интереса соответствующего государства – члена ЕС. Суд ЕС

[14] Judgment of the ECJ of 13 December 2005. Case C-446/03. Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes).

[15] Judgment of the ECJ of 29 November 2011. Case C-371/10. National Grid Indus BV v Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam. Para. 42.

ISSN 2658-4050 (Online)

признал необходимым сохранение баланса при распределении налоговых правомочий государств – членов ЕС. Суд подчеркнул, что в отсутствие унификации или гармонизации государства – члены ЕС устанавливают условия распределения налоговых правомочий в рамках соглашений или в рамках односторонних мер. Перенос места эффективного управления компании из одного государства – члена ЕС в другое не означает, что исходное государство утрачивает право облагать налогом прирост капитала, возникший под его налоговой юрисдикцией до переноса места эффективного управления[16].

В 2014 г. в решении по делу *DMC*[17], также касающемуся налога на выход из юрисдикции, Суд ЕС указал на возможность ограничения свободы передвижения капитала на основании той же превалирующей цели сбалансированного распределения налоговых правомочий между государствами – членами ЕС, отметив выработанную ранее позицию о праве государства – члена ЕС на налогообложение «экономической стоимости» (англ. *economic value*), возникшей на его территории, причем государство – член ЕС вправе установить объект налога, отличный от юридического факта реализации, и таким образом облагать нереализованный прирост капитала[18].

В рамках анализа на предмет соблюдения принципа пропорциональности суд указал, что данному принципу соответствует наделение налогоплательщика правом на выбор между единовременной уплатой (англ. *immediate payment*) налога и более поздней уплатой суммы налога, под которой понимается рассрочка налога сроком в пять лет. При этом во втором случае суд допускает закрепление условия о выплате процентов в соответствии с национальным законодательством, а также о предоставлении информации о юридической судьбе предмета налога, поскольку факт его реализации в другом государстве означает прекращение периода, на который предоставлялась рассрочка. Возможность выбора между немедленным оттоком денежных средств и рассрочкой, предполагающей административное бремя, связанное с отчетностью о судьбе предмета налога, по мнению Суда ЕС, позволяет в меньшей степени ограничить основную свободу внутреннего рынка.

Более того, государство – член ЕС, в случае предоставления рассрочки, может потребовать предоставления банковской гарантии, поскольку риск невозможности взыскать (англ. *non-recovery*) налог возрастает с течением времени. Однако такое требование не должно предъявляться автоматически, а должно основываться на предварительном анализе риска невозможности взыскания налога, имеющегося в конкретном случае.

Как отмечает К.А. Пономарева, Суд ЕС установил режим налога на выход из юрисдикции для тех государств-членов, которые его ввели, однако решения Суда ЕС не могли обязать государства-члены устанавливать сам указанный налог [27, с. 41].

Именно поэтому важно отметить, что налог на выход из юрисдикции был закреплен Директивой «О противодействии избежанию налогов». Часть 2 ст. 5 Директивы «О противодействии избежанию налогов» закрепляет право на рассрочку в случаях, когда страной назначения при выходе из юрисдикции является другое государство – член ЕС или третья юрисдикция, являющаяся государством – членом ЕЭЗ. Важно также отметить, что норма Директивы «О противодействии избежанию налогов» в части требования о предоставлении банковской гарантии соответствует правовой позиции Суда ЕС, выраженной в решении по делу *DMC*. Государство – член ЕС может потребовать предоставления гарантии только в том случае, если имеется доказуемый (англ. *demonstrable*) фактический риск невозможности взыскать налог.

Более того, Директива «О противодействии избежанию налогов» запрещает государству – члену ЕС предъявлять требование о предоставлении гарантии даже при наличии такого риска в том случае, если налоговым резидентом государства – члена ЕС, из юрисдикции которого осуществляется выход, является другая компания той же группы, и притом законодательство такого государства – члена ЕС допускает взыскание суммы налоговой задолженности с такой компании.

Таким образом, следует отметить, что на практике именно Суд ЕС путем рассмотрения конкретных дел определяет пределы действия национальных норм, направленных на борьбу с избежанием налогообложения, причем выработанные Судом ЕС позиции впоследствии учитываются при разработке норм директив. Фактически речь идет о том, что государства – члены ЕС могут применять национальное законодательство и бороться с избежанием налогов не только в случаях с исключительно искусственными

[16] Judgment of the ECJ of 29 November 2011. Case C-371/10. Para. 46.

[17] Judgment of the ECJ of 23 January 2014. Case C‑164/12. DMC Beteiligungsgesellschaft mbH v Finanzamt Hamburg-Mitte.

[18] Ibid. Paras 44, 46–47, 52.

ISSN 2542-1514 (Print)

конструкциями, однако вопрос возможности применения национальных мер должен всегда анализироваться через призму основных свобод.

Пределы налогового планирования и реальные возможности применения мер, направленных на борьбу с избежанием налогов и защитой фискального суверенитета государств – членов ЕС, по нашему мнению, еще предстоит определить Суду ЕС.

4. Имплементация и применение налоговых директив в практике Суда ЕС

4.1. Антиуклонительные механизмы директив об общих системах налогообложения

В данном разделе исследования мы уделим внимание правоприменительной практике Суда ЕС относительно антиуклонительных механизмов, содержащихся в трех директивах, которые мы обобщенно обозначаем как директивы об общих системах налогообложения:

• Директиве Совета (ЕС) 2011/96/ЕС от 30 ноября 2011 г. «Об общей системе налогообложения, применяемой к материнским и дочерним компаниям разных государств-членов»[19] (далее также – Директива «О материнских и дочерних компаниях»).

• Директиве Совета 2003/49/ЕС от 3 июня 2003 г. «Об общей системе налогообложения, применяемой к выплатам процентов и роялти между связанными компаниями различных государств – членов ЕС» (далее также – Директива «О процентах и роялти»)[20];

• Директиве Совета 2009/133/ЕС от 19 октября 2009 г. «Об общей системе налогообложения, применяемой в отношении слияний, разделений, частичных разделений, передач активов и обменов акциями, затрагивающих компании различных государств – членов ЕС, а также в отношении переноса зарегистрированного офиса европейской компании или европейского кооперативного общества между государствами – членами ЕС» (далее также – Директива «О слияниях»[21]).

Предыдущая Директива «О материнских и дочерних компаниях», принятая в 1990 г., а также предшествующая редакция современной Директивы «О материнских и дочерних компаниях», действовавшая до 2015 г., не содержала собственной общей нормы о противодействии злоупотреблению правом, а предусматривала бланкетную норму о возможности установления антиуклонительных норм в национальном законодательстве и звучала следующим образом: «Директива не препятствует применению национальных норм или норм международных соглашений, необходимых для предотвращения уклонения от уплаты налогов, налогового мошенничества или злоупотреблений»[22]. Данная бланкетная норма не обязывала государства – члены ЕС отказывать в предоставлении льгот по директиве и не содержала собственного антиуклонительного механизма. Таким образом, если антиуклонительная норма на уровне международных соглашений или национального законодательства отсутствовала, то фактически указанная норма директивы не применялась.

При этом европейские исследователи [20, p. 199] со ссылкой на позицию Суда ЕС[23] отмечают, что данная норма отражает важный правовой принцип, в соответствии с которым никто не может получать выгоду, предусмотренную правом ЕС, в случае мошеннических действий и злоупотребления правом. Генеральный адвокат Ю. Кокотт также использовала[24] аналогичные доводы со ссылкой на дело *Kofoed* [29].

[19] Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States. OJ L 345. 2011.

[20] Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States. OJ L 157. 2003.

[21] Council Directive 2009/133/EC of 19 October 2009 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States. OJ L 310. 2009. Данный нормативный правовой акт мы сокращенно именуем Директивой «О слияниях» в силу традиционности такого подхода к переводу в научной литературе. Термин *Merger* на русский язык обычно переводится как «поглощение» [28, с. 100], однако мы не используем данный термин, поскольку директива регулирует налоговые последствия в государстве не поглощающей компании, а присоединяющейся.

[22] Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States. OJ L 225. 1990. Art. 1(2).

[23] Judgment of the ECJ of 7 September 2017. Case C-6/16. Eqiom SAS, formerly Holcim France SAS and Enka SA v Ministre des Finances et des Comptes publics. Para. 26.

[24] Judgment of the ECJ of 5 July 2007. Case C-321/05. Hans Markus Kofoed v Skatteministeriet. В данном деле, касающемся обмена акциями по законодательству Дании, была сделана ссылка (Para. 38) на запрет ненадлежащего или мошеннического использования права ЕС посредством нетипичных коммерческих сделок, осуществляемых исключительно для неправомерного получения выгоды.

ISSN 2658-4050 (Online)

Между тем указанное дело касалось применения положений Директивы «О слияниях», содержавшей на тот момент принципиально иной антиуклонительный механизм, что вызывает сомнения в такой аргументации Генерального адвоката. Директива «О слияниях» изначально содержала не бланкетную норму, как Директива «О материнских и дочерних компаниях», а собственный антиуклонительный механизм. Общей характеристикой норм этих двух директив было то, что каждая из них представляла лишь дозволение государствам – членам ЕС противодействовать злоупотреблению правом, но не обязывала их.

В 2015 г. в Директиву «О материнских и дочерних компаниях» была внесена общая норма, направленная на борьбу с налоговыми злоупотреблениями (*GAAR*)[25], установившая обязанность государств – членов ЕС по непредоставлению льгот при наличии конструкции или последовательности конструкций, «основной целью или одной из основных целей внедрения которых является получение налогового преимущества, что противоречит целям и смыслу настоящей Директивы, и которые не являются подлинными с учетом всех соответствующих фактов и обстоятельств».

Вместе с тем ограничения должны быть пропорциональны целям их введения и не должны быть обременительнее, чем необходимо [20]: если возникает коллизия и действия государств-членов по предотвращению злоупотреблений представляются чрезмерными (*ultra vires*), разъясняющее решение принимает Суд ЕС [30, с. 209].

Заслуживающим внимания аспектом применения Директивы «О материнских и дочерних компаниях» является то обстоятельство, что на практике возможно использование концепции бенефициарного собственника дохода для целей неприменения освобождения дивидендов от налога у источника, хотя в самой директиве указанное требование не содержится[26] эксплицитно. Если получатель дивидендов выступает в качестве кондуита и перечисляет все (или почти все) денежные средства другому лицу незамедлительно (либо вскоре) после их получения, налицо признаки искусственной конструкции, в связи с чем в применении льготы по директиве должно быть отказано[27].

26 февраля 2019 г. Суд ЕС вынес решения по шести датским делам касательно трансграничной выплаты дивидендов и процентов, которые получили название Датских дел о бенефициарном собственнике[28]. Отметим, что одно из решений Суда ЕС по указанным делам было рассмотрено в письме российского фискального органа [31, p. 538].

Во всех рассматриваемых делах датские налоговые органы оспаривали у непосредственного получателя процентов и дивидендов статус бенефициарного собственника в соответствии с применимым соглашением об избежании двойного налогообложения, Директивой «О материнских и дочерних компаниях» и Директивой «О процентах и роялти». По мнению налогоплательщика, в проверяемых периодах у него отсутствовала обязанность по удержанию налога у источника при выплате дивидендов, поскольку в то время Директива «О материнских и дочерних компаниях» не содержала норм о бенефициарном собственнике, более того антиуклонительные механизмы обеих директив не были имплементированы в национальное законодательство Дании. Национальное законодательство и судебные доктрины Дании также не содержали концепцию бенефициарного собственника или другие антиуклонительные нормы, которые предписывали бы игнорировать для целей налогообложения юридическое лицо, созданное с целью получения налоговых преимуществ при указанных обстоятельствах [32, p. 9].

Перед Судом ЕС встал целый ряд вопросов, требующих решения, в частности вопрос прямого действия директив применительно к налоговому праву Дании, какой источник права должен применяться – директивы, налоговые соглашения или национальные антиуклонительные нормы и судебные доктрины, а также определение понятия бенефициарного собственника.

Решения Суда ЕС уже содержали позицию о наличии в праве ЕС общеправового принципа запрета на злоупотребление правом, например в ра-

[25] Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States. OJ L 345. 2011. Art. 1(2),(3).

[26] Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-116/16 and C-117/16. Skatteministeriet v T Danmark and Y Denmark Aps. Paras 97-114.

[27] Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-115/16, C-118/16, C-119/16 and C-299/16. N Luxembourg 1 and Others v Skatteministeriet. Paras. 88-89, 128-132.

[28] Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-116/16 and C-117/16. Skatteministeriet v T Danmark and Y Denmark Aps; Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-115/16, C-118/16, C-119/16 and C-299/16. N Luxembourg 1 and Others v Skatteministeriet.

нее упоминавшемся решении по делу *Kofoed*, где данный вывод был сделан путем толкования Директивы «О слияниях».

Важной особенностью в случае датских дел являлось то, что Дания не имплементировала антиуклонительные нормы в национальное законодательство, что создавало для Суда ЕС трудности в обосновании их применения.

Ранее Суд ЕС в решении *Kofoed* в 2007 г. указал, что принцип правовой определенности не допускает прямого создания директивами обязанностей для частных субъектов, и государство – член ЕС не вправе для этого обращаться напрямую к тексту директив[29].

Тем не менее, несмотря на указанную позицию по делу *Kofoed*, Суд ЕС в 2019 г. в решениях по Датским делам о бенефициарном собственнике закрепил вывод о том, что запрет на злоупотребление правом ЕС имеет прямое действие и не требует имплементации директив в национальное законодательство.

Дополнительные вопросы возникали касательно применения концепции бенефициарного собственника, поскольку Директива «О материнских и дочерних компаниях» не содержала такого критерия применительно к получателю дохода, но оно содержалось в Директиве «О процентах и роялти». Соответственно, посредством толкования Директивы «О процентах и роялти» и Комментариев к Модельной конвенции ОЭСР, Суд ЕС пришел к выводу, что концепция бенефициарного собственника должна иметь автономное значение в праве ЕС, не должна отсылать к аналогичным концепциям национального права, и свел ее к понятию злоупотребления правом.

Также Суд ЕС указал, что полностью искусственные конструкции не отражают экономическую реальность, поэтому при разрешении споров требуется экономический анализ деятельности налогоплательщика, включая анализ его функций, рисков и активов.

Примечательным является особое мнение Генерального адвоката Ю. Кокотт касательно Датских дел о бенефициарном собственнике. Ссылаясь на принцип правовой определенности, она указала на невозможность налоговой переквалификации действий налогоплательщика на основании принципа прямого действия директив ЕС или общеправового принципа о запрете злоупотребления правом. В качестве возможного варианта было предложено применять нормы национального законодательства о приоритете существа над формой, которые позволили бы игнорировать некоторые структуры при наличии злоупотребления. При этом для определения злоупотребления Ю. Кокотт сослалась на Директиву «О противодействии избежанию налогов», которая еще не вступила в силу, что также является противоречивым. Так, поведение налогоплательщика является злоупотреблением, если имеют место не подлинные конструкции, и их основной или одной из основных целей является получение налоговых преимуществ, которые противоречат целям и задачам применимых налоговых норм. Дополнительно Ю. Кокотт рекомендовала придать концепции бенефициарного собственника автономное значение для целей права ЕС, отличное от ОЭСР, поскольку возможны последующие изменения Модельной конвенции ОЭСР, и это создаст трудности в толковании и применении нормы [33].

Таким образом, данные решения устанавливают новый подход к определению того, какое поведение считается злоупотреблением в контексте прямых налогов в ЕС и устанавливают четыре основных принципа: 1) принцип прямого действия норм против налоговых злоупотреблений в области прямого налогообложения ЕС; 2) разграничение злоупотребления от реальной хозяйственной деятельности осуществляется посредством экономического анализа, а не юридического; 3) устанавливают специальное определение бенефициарного собственника для целей налогового права ЕС; 4) государства – члены ЕС обязаны отказывать в предоставлении налоговых преимуществ при наличии злоупотреблений.

При применении директивы о процентах и роялти необходимо принимать во внимание следующее. Во-первых, ст. 5 директивы содержит норму о том, что директива не препятствует применению национальных антиуклонительных норм, включая положения международных договоров. Также в ст. 5 указывается, что государства-члены могут отказать в применении льгот по директиве, если основной или одной из основных целей конструкции было уклонение от налогов, избежание налогов или злоупотребление правом. На практике это означает возможность государства-члена не предоставлять льготу в случае формирования искусственной конструкции, однако бремя доказывания ненадлежащего поведения налогоплательщика лежит на налоговом органе.

[29] Judgment of the ECJ of 5 July 2007. Case C-321/05. Hans Markus Kofoed v Skatteministeriet. Para. 42.

ISSN 2658-4050 (Online)

Борьба со злоупотреблениями при реализации данной директивы осуществляется не только на основе указанных норм ст. 5 директивы; в ст. 1 директивы прямо указано, что освобождение от налога у источника предоставляется, только если получатель процентов / роялти является бенефициарным собственником такого дохода.

4.2. Имплементация и применение Директив «О противодействии избежанию налогов»

Имплементация и применение Директивы «О противодействии избежанию налогов» и Директивы Совета (ЕС) 2017/952 от 29 мая 2017 г. «О внесении изменений в Директиву (ЕС) 2016/1164 в отношении гибридных несовпадений с третьими странами»[30] (так называемой *ATAD* 2) может являться предметом судебного контроля.

Хотя на настоящий момент решения Суда ЕС, связанные с нормами указанных директивы, отсутствуют, такие решения могут появиться в будущем.

Так, Комиссия проверяет ход имплементации положений указанных директив. Отдельные государства – члены ЕС нарушают срок имплементации положений директив, а также могут имплементировать их ненадлежащим образом с точки зрения норм материального права – в случае, если национальный нормативный правовой акт, имплементирующий положение директив, в действительности нарушает ее прямовыраженные императивные предписания или препятствует достижению целей директив, искажает предписанные ими конструкции.

Комиссия оценивает, как именно реализована дискреция того или иного государства – члена ЕС и в случае выявления того или иного нарушения предписывает государству – члену ЕС его устранить. Так, в 2020 г. Комиссия представила отчет Европейскому парламенту и Совету ЕС о ходе имплементации рассматриваемых двух директив, в котором содержалась таблица с указанием на значительное число выявленных нарушений, допущенных государствами – членами ЕС в ходе имплементации рассматриваемых директив[31].

Если нарушение не устранено или устранено ненадлежащим образом, Комиссия вправе обратиться в Суд ЕС.

Более того, в случаях, когда та или иная конструкция национального права прямо не предусмотрена указанными директивами, она рассматривается как негармонизированная и может оцениваться с точки зрения соответствия основным свободам (дискриминация), а также на предмет предоставления государственной поддержки (позитивная дискриминация).

5. Общий принцип недопустимости злоупотребления правом ЕС

Принцип запрета злоупотребления правом ЕС, выработанный в практике Суда ЕС, в настоящее время распространяется на налоговые преимущества по налогу на прибыль, предоставляемые в рамках директив об общих системах налогообложения. Этот принцип позволяет восполнить правовой пробел, который возникает в том случае, если государство – член ЕС не стало имплементировать антиуклонительные механизмы, препятствующие предоставлению налоговой выгоды, предусмотренной правом ЕС, что было подтверждено Судом ЕС в 2019 г. в решениях по Датским делам о бенефициарном собственнике[32] (подробнее см. раздел 4.1).

6. Запрет на предоставление государственной поддержки в контексте противодействия избежанию налога на прибыль организаций

В соответствии с ч. 1 ст. 107 ДФЕС, несовместимой с внутренним рынком является «любая поддержка, предоставляемая в любой форме государством – членом ЕС или посредством государственных ресурсов, которая искажает или может исказить конкуренцию, ставя в более благоприятное положение определенные предприятия или производство определенных товаров, в той степени, в которой такая поддержка влияет на торговлю между государствами – членами ЕС»[33].

Правовой институт противодействия государственной поддержке затрагивает, в частности, налоговую сферу и выступает в роли запрета позитивной

[30] Council Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries. OJ L 144. 2017.

[31] Report of 19 August 2020 from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market as amended by Council Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries. COM/2020/383 final. P. 10.

[32] Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-116/16 and C-117/16. Skatteministeriet v T Danmark and Y Denmark Aps; Judgment of the ECJ of 26 February 2019. Joined Cases C-115/16, C-118/16, C-119/16 and C-299/16. N Luxembourg 1 and Others v Skatteministeriet.

[33] Art. 107 (1). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 202. 2016.

ISSN 2542-1514 (Print)

дискриминации – предоставления налоговой выгоды одним лицам при ее непредоставлении другим субъектам, находящимся в сходных условиях, если это искажает или может исказить условия конкуренции и торговли на внутреннем рынке ЕС.

Изъятия из антиуклонительных конструкций или их применение, порождающее позитивную дискриминацию, также может подпадать под запрет государственной поддержки.

Вместе с тем подчеркнем, что в случаях, когда нормы национального права являются имплементацией эксплицитных положений директивы, такие нормы не создают мер государственной поддержки. Феномен государственной поддержки может возникать в силу национального права государства – члена ЕС, но не может создаваться самим интеграционным правом[34].

Поэтому предметом контроля за государственной поддержкой могут являться такие национальные правовые механизмы, которые не гармонизированы актом ЕС (например, правила тонкой капитализации), которые возникли вследствие пробела директивы или дискреции государства – члена ЕС (изъятия из антиуклонительных правил, прямо не предусмотренные директивой), а также национальная правоприменительная практика (неприменение антиуклонительных правил к некоторым субъектам), однако контроль за государственной поддержкой не сможет затронуть сами нормы директив, содержащие антиуклонительные конструкции, или их точное воспроизведение в национальном праве.

Кроме того, институт государственной поддержки позволил институтам ЕС применить принцип «вытянутой руки» (англ. *arm's length principle*) для того, чтобы установить наличие налоговых преимуществ, предоставляемых посредством налоговых рулингов в ситуации, когда такой принцип не применялся самим государством – членом ЕС[35]. Так, в решении Общего суда, являющегося первой инстанцией Суда ЕС, от 15 июля 2020 г. по объединенным делам Т-778/16 и Т-892/16 (Ирландия и другие против Комиссии). Общий суд указал на допустимость использования указанного принципа в силу ч. 1 ст. 107 ДФЕС[36], несмотря на то, что в данной норме отсутствует какое-либо эксплицитное указание на использование принципа вытянутой руки, а лишь в общем виде закреплены критерии государственной поддержки.

7. Заключение

Проанализировав вопросы противодействия избежанию налога на прибыль организаций в правоприменительной практике Суда ЕС, авторы приходят к следующим выводам.

1. Суд ЕС неоднократно рассматривал проблему противоречий, возникающих между национальными антиуклонительными правилами и основными свободами внутреннего рынка ЕС. Между указанными нормами существует правовая коллизия, которая различным образом разрешается для антиуклонительных правил двух видов – национальных правил, направленных против злоупотребления правом, и таких правовых механизмов, которые направлены против избежания налогов и применяются по формальным критериям, без выявления злоупотребления правом в конкретной ситуации.

2. Применение национальных мер, направленных против злоупотребления правом, допускает изъятия из режима основных свобод внутреннего рынка. Суд ЕС таким образом допускает приоритет защиты фискальной базы в случае, когда государство – член ЕС противодействует злоупотреблению правом.

3. В случаях, когда национальные антиуклонительные меры не направлены на выявление полностью искусственных конструкций в конкретных ситуациях, а применяются механически, в силу формальных критериев, – такие правила должны быть адаптированы к правовому режиму основных свобод.

4. Выработанные Судом ЕС позиции, касающиеся разрешения коллизии национальных антиуклонительных правил и правового режима основных свобод, учтены разработчиками Директивы «О противодействии избежанию налогов» в рамках конструкции общего правила против злоупотребления правом. Кроме того, позиции Суда ЕС учтены в виде специальных изъятий и дополнительных гарантий, заложенных в правовой механизм правил КИК и налога на выход из юрисдикции в тех случаях, когда трансграничные отношения охватывают государство – член ЕС или третью страну, состоящую в ЕЭЗ.

5. При имплементации положений Директив «О противодействии избежанию налогов» государства – члены ЕС допустили многочисленные наруше-

[34] Judgment of the General Court of 5 April 2006. Case T-351/02. Deutsche Bahn v Commission. Para. 101.

[35] Judgment of the General Court of 15 July 2020. Cases T-778/16 and T-892/16. Ireland and Others v European Commission. Para. 170.

[36] Ibid. Para. 214.

ния, выявленные Комиссией. В дальнейшем в связи с такими нарушениями может быть выработана практика Суда ЕС, затрагивающая имплементацию, а также применение указанных директив.

6. Общий запрет злоупотребления правом ЕС применяется в рамках директив об общих системах налогообложения даже в тех случаях, когда государство – член ЕС не имплементировало антиуклонительные механизмы таких директив в национальное право и не имеет иных антиуклонительных правил. Общий запрет злоупотребления правом ЕС применяется несмотря на принцип правовой определенности, не допускающий прямое действие директивы для создания обязанностей для налогоплательщика в случаях, если государство – член ЕС ее не имплементировало.

7. Суд ЕС указывает на необходимость применения концепции бенефициарного собственника не только к процентам и роялти, но и к распределению прибыли, несмотря на то, что положения Директивы «О материнских и дочерних компаниях» не содержат такой концепции. Для применения этой концепции Суд ЕС считает достаточным общего запрета злоупотребления правом ЕС.

8. Право ЕС содержит запрет предоставления государственной поддержки. Под действие такого запрета могут подпадать национальные антиуклонительные правила и правоприменительная практика в тех случаях, когда они создают позитивную дискриминацию. В то же время государственная поддержка не может создаваться самим правом ЕС – антиуклонительными конструкциями директив и правовыми позициями Суда ЕС, а также такими механизмами национального права, которые созданы и применяются в строгом соответствии с ними.

9. В рамках института противодействия государственной поддержки Суд ЕС в лице Общего суда допустил применение принципа «вытянутой руки» в силу ч. 1 ст. 107 ДФЕС в тех случаях, когда право государства – члена ЕС не содержит такого правового механизма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Butler W. Guest Editor's Note – Some Reflections on Integration in Eurasia / W. Butler // Russian Law Journal. – 2019. – Vol. 7, iss. 3. – P. 5–11. – DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-3-5-11.

2. Entin M. Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective / M. Entin, V. Voynikov // Russian Law Journal. – 2019. – Vol. 7, iss. 3. – P. 155–168. – DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168.

3. Komarova T. The Court of Justice of the European Union and International Legal Order / T. Komarova // Russian Law Journal. – 2017. – Vol. 5, iss. 3. – P. 140–167. – DOI: 10.17589/2309-8678-2017-5-3-140-167.

4. Karliuk M. Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship / M. Karliuk // Russian Law Journal. – 2017. – Vol. 5, iss. 2. – P. 33–52. – DOI: 10.17589/2309-8678-2017-5-2-33-52.

5. Толстопятенко Г. П. Интеграционное налоговое право и новый миропорядок / Г. П. Толстопятенко // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11 (120). – С. 23–35.

6. Право Европейского Союза : учеб. для бакалавров / ред. С. Ю. Кашкин. – М., 2015. – 318 с.

7. Винницкий Д. В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики. – М. : Статут, 2017. – 463 с.

8. Zalasiński A. The ECJ's Decisions in the Danish "Beneficial Ownership" Cases: Impact on the Reaction to Tax Avoidance in the European Union / A. Zalasiński // International Tax Studies. – 2019. – Vol. 2, no. 4. – P. 1–26.

9. Энтин М. Л. Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции. Часть II / М. Л. Энтин, Е. Г. Энтина, Е. А. Торкунова // Современная Европа. – 2019. – № 2. – С. 39–49. – DOI: 10.15211/soveurope220193949.

10. Ovcharova E. Tax Compliance in the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America: Forcing and Encouraging Lawful Conduct of Taxpayers / E. Ovcharova, K. Tasalov, D. Osina // Russian Law Journal. – 2019. – Vol. 7, iss. 1. – P. 4–54. – DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-1-4-54.

11. Dourado A. P. Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6 / A. P. Dourado // Intertax. – 2015. – Vol. 43, iss. 1. – P. 42–57.

12. Осина Д. М. Пределы налогового планирования и ответственность за нарушение налогового законодательства по праву США / Д. М. Осина // Границы прав и свобод личности с точки зрения либертарно-правовой теории : к 80-летию акад. РАН В.С. Нерсесянца : сб. тр. междунар. науч. конф. (Воронеж, 1–2 июня). – Воронеж, 2018. – С. 368–375.

13. Thomsen M. Tax avoidance over time: A comparison of European and U.S. firms / M. Thomsen, C. Watrin // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. – 2018. – Vol. 33. – P. 40–63. – DOI: 10.1016/j.intaccaudtax.2018.11.002.

14. Налоговое право : учеб. для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 2015. – 796 с.

15. Жестков С. В. Правовые основы налогового планирования (на примере групп предприятий) : учеб. пособие / С. В. Жестков ; ред. С. Г. Пепеляев. – М., 2002. – 141 с.

16. Соколова С. Г. Обход налога / С. Г. Соколова // Законодательство. – 2019. – № 4. – С. 22–29.

17. Осина Д. М. Правовое регулирование ответственности за нарушение налогового законодательства в США : дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Осина. – М., 2021. – 244 с.

18. Freedman J. The UK General Anti-Avoidance Rule: Transplants and Lessons / J. Freedman // Bulletin for International Taxation. – 2019. – Vol. 73, no. 6/7. – P. 332–338.

19. Cotrut M. International Tax Structures in the BEPS Era: An Analysis of Anti-Abuse Measures / M. Cotrut. – IBFD, 2015. – 344 p. – (IBFD Tax Research Series; Vol. 2).

20. Helminen M. EU Tax Law – Direct Taxation / M. Helminen. – 2020 edition. – IBFD, 2020. – 600 p.

21. Kuźniacki B. The C.J.E.U. Case Law Relevant to the General Anti-Avoidance Rule (G.A.A.R.) Under the Anti-Tax Avoidance Directive (A.T.A.D.) / B. Kuźniacki // University of Bologna Law Review. – 2019. – Vol. 4, iss. 2. – P. 261–282. – DOI: 10.6092/issn.2531-6133/10023.

22. Пономарева К. А. Общие правила борьбы с уклонением от налогообложения в ЕС: регулирование директивы ATAD / К. А. Пономарева // Налоговед. – 2019. – № 4. – С. 81–88.

23. Hilling M. Justifications and proportionality: An analysis of the ECJ´s assessment of national rules for the prevention of tax avoidance / M. Hilling // Intertax. – 2013. – Vol. 41, iss. 5. – P. 294–307.

24. Захаров А. С. Становление системы налогового права ЕС : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Захаров. – М., 2010. – 201 с.

25. Пономарева К. А. Трансграничный учет убытков: новое Решение Суда ЕС / К. А. Пономарева // Налоговед. – 2015. – № 5. – С. 66–73.

26. Peeters S. Exit Taxation: From an Internal Market Barrier to a Tax Avoidance Prevention Tool / S. Peeters // EC Tax Review. – 2017. – Vol. 26, iss. 3. – P. 122–132.

27. Пономарева К. А. Правовое регулирование борьбы с уклонением от налогообложения: аналитический обзор практик Европейского союза и Российской Федерации / К. А. Пономарева. – М., 2021. – 96 с.

28. Федотова И. Г. Юридические понятия и категории в английском языке : толковый слов. // И. Г. Федотова, Г. П. Толстопятенко. – М., 2016. – 360 с.

29. Завязочникова М. В. Концепция злоупотребления правом в решениях Европейского Суда по налоговым спорам / М. В. Завязочникова // Налоговед. – 2008. – № 12. – С. 58–63.

30. Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право : дис. ... д-ра юрид. наук / Г. П. Толстопятенко. – М., 2001. – 317 с.

31. Tasalov K. Identifying Conduit Companies: A Russian Perspective on the Beneficial Ownership / K. Tasalov // European Taxation. – 2020. – Vol. 60, no. 12. – P. 536–545.

32. Bærentzen S. Danish Cases on the Use of Holding Companies for Cross-Border Dividends and Interest – A New Test to Disentangle Abuse from Real Economic Activity? / S. Bærentzen // World Tax Journal. – 2020. – Vol. 12, no. 1. – P. 3–52.

33. Lazarov I. (Un)Tangling Tax Avoidance Under the Interest and Royalties Directive: the Opinion of AG Kokott in N Luxembourg / I. Lazarov // Intertax. – 2018. – Vol. 46, iss. 11. – P. 873–884.

REFERENCES

1. Butler W. Guest Editor's Note – Some Reflections on Integration in Eurasia. *Russian Law Journal*, 2019, vol. 7, iss. 3, pp. 5–11. DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-3-5-11.

2. Entin M., Voynikov V. Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective. *Russian Law Journal*, 2019, vol. 7, iss. 3, pp. 155–168. DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168.

3. Komarova T. The Court of Justice of the European Union and International Legal Order. *Russian Law Journal*, 2017, vol. 5, iss. 3, pp. 140–167. DOI: 10.17589/2309-8678-2017-5-3-140-167.

4. Karliuk M. Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship. *Russian Law Journal*, 2017, vol. 5, iss. 2, pp. 33–52. DOI: 10.17589/2309-8678-2017-5-2-33-52.

5. Tolstopyatenko G.P. Integration Tax Law and the New World Order. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2020, vol. 15, iss. 11, pp. 23–35. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.023-035. (In Russ.).

6. Kashkin S.Yu. (ed.). *European Union Law*, A Textbook for Bachelors. Moscow, 2015. 318 p. (In Russ.).

7. Vinnitsky D.V. *International tax law: problems of theory and practice*. Moscow, Statut Publ., 2017. 463 p. (In Russ.).

8. Zalasiński A. The ECJ's Decisions in the Danish "Beneficial Ownership" Cases: Impact on the Reaction to Tax Avoidance in the European Union. *International Tax Studies*, 2019, vol. 2, no. 4, pp. 1–26

9. Entin M.L., Entin E.G., Torkunova E.A. Today and Tomorrow of the EU through the Prism of Legal Instruments in Deepening Integration. Part II. *Sovremennaya Evropa = Modern Europe*, 2019, no. 2, pp. 39–49. DOI: 10.15211/soveurope220193949. (In Russ.).

10. Ovcharova E., Tasalov K., Osina D. Tax Compliance in the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America: Forcing and Encouraging Lawful Conduct of Taxpayers. *Russian Law Journal*, 2019, vol. 7, iss. 1, pp. 4–54. DOI: 10.17589/2309-8678-2019-7-1-4-54.

11. Dourado A.P. Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6. *Intertax*, 2015, vol. 43, iss. 1, pp. 42–57.

12. Osina D.M. The Limits of Tax Planning and Responsibility for Violation of Tax Legislation under US law, in: *Granitsy prav i svobod lichnosti s tochki zreniya libertarno-ptavovoi teorii*, to the 80th anniversary of Academician V.S. Nersesyants, Proceedings of the International Scientific Conference (Voronezh, June 1–2), Voronezh, 2018, pp. 368–375. (In Russ.).

13. Thomsen M., Watrin C. Tax avoidance over time: A comparison of European and U.S. firms. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 2018, vol. 33, pp. 40–63. DOI: 10.1016/j.intaccaudtax.2018.11.002.

14. Pepelyaev S.G. (ed.). *Tax Law*, Textbook for Universities. Moscow, 2015. 796 p. (In Russ.).

15. Zhestkov S.V. *Legal fundamentals of tax planning (on the example of groups of enterprises)*, textbook, ed. by S.G. Pepelyaev. Moscow, 2002. 141 p. (In Russ.).

16. Sokolova S.G. Tax avoidance. *Zakonodatel'stvo*, 2019, no. 4, pp. 22–29. (In Russ.).

17. Osina D.M. *Legal regulation of liability for violation of tax laws in the United States*, Cand. Diss. Moscow, 2021. 244 p. (In Russ.).

18. Freedman J. The UK General Anti-Avoidance Rule: Transplants and Lessons. *Bulletin for International Taxation*, 2019, vol. 73, no. 6/7, pp. 332–338.

19. Cotrut M. *International Tax Structures in the BEPS Era: An Analysis of Anti-Abuse Measures*, IBFD Tax Research Series, vol. 2. IBFD, 2015. 344 p.

20. Helminen M. *EU Tax Law - Direct Taxation*, 2020 edition. IBFD, 2020. 600 p.

21. Kuźniacki B. The C.J.E.U. Case Law Relevant to the General Anti-Avoidance Rule (G.A.A.R.) Under the Anti-Tax Avoidance Directive (A.T.A.D.). *University of Bologna Law Review*, 2019, vol. 4, iss. 2, pp. 261–282. DOI: 10.6092/issn.2531-6133/10023.

22. Ponomareva K.A. General rules for prevention of tax evasion in the EU: regulation of the ATAD directive. *Nalogoved,* 2019, no. 4, pp. 81–88. (In Russ.).

23. Hilling M. Justifications and proportionality: An analysis of the ECJ´s assessment of national rules for the prevention of tax avoidance. *Intertax*, 2013, vol. 41, iss. 5, pp. 294–307.

24. Zakharov A.S. *Formation of the EU tax law system*, Cand. Diss. Moscow, 2010. 201 p. (In Russ.).

25. Ponomareva K.A. Cross-border accounting of losses: a new Decision by the European Union's Court of Justice. *Nalogoved*, 2015, no. 5, pp. 66–73. (In Russ.).

26. Peeters S. Exit Taxation: From an Internal Market Barrier to a Tax Avoidance Prevention Tool. *EC Tax Review*, 2017, vol. 26, iss. 3, pp. 122–132.

27. Ponomareva K.A. *Legal regulation of wrestling anti-tax evasion: an analytical review of the practices of the European Union and the Russian Federation*. Moscow, 2021. 96 p. (In Russ.).

28. Fedotova I.G., Tolstopyatenko G.P. *Legal concepts and categories in the English language*, Explanatory dictionary. Moscow, 2016. 360 p. (In Russ.).

29. Zavyazochnikova M.V. The concept of abuse of law in the decisions of the European Union's Court of Justice on tax matters. *Nalogoved*, 2008, no. 12, pp. 58–63. (In Russ.).

30. Tolstopyatenko G.P. *European tax law*, Doct. Diss. Moscow, 2001. 317 p. (In Russ.).

31. Tasalov K. Identifying Conduit Companies: A Russian Perspective on the Beneficial Ownership. *European Taxation*, 2020, vol. 60, no. 12. pp. 536–545.

32. Bærentzen S. Danish Cases on the Use of Holding Companies for Cross-Border Dividends and Interest – A New Test to Disentangle Abuse from Real Economic Activity? *World Tax Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 3–52.

33. Lazarov I. (Un)Tangling Tax Avoidance Under the Interest and Royalties Directive: the Opinion of AG Kokott in N Luxembourg. *Intertax*, 2018, vol. 46, iss. 11, pp. 873–884.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Тасалов Кирилл Артемьевич – аспирант кафедры финансового права
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1
E-mail: kirilltasalov@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0819-3110
ResearcherID: AAZ-7640-2020
SPIN-код РИНЦ: 3010-3298

Соколова Светлана Геннадьевна – аспирант кафедры финансового права
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1
E-mail: sokolova.legal@gmail.com

Осина Дина Матвеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: Osina.dina@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-2383-6903
ResearcherID: T-3090-2019
SPIN-код РИНЦ: 4773-9912

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Kirill A. Tasalov – PhD student, Department of Financial Law
Lomonosov Moscow State University
1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia
E-mail: kirilltasalov@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0819-3110
ResearcherID: AAZ-7640-2020
RSCI SPIN-code: 3010-3298

Svetlana G. Sokolova – PhD student, Department of Financial Law
Lomonosov Moscow State University
1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia
E-mail: sokolova.legal@gmail.com

Dina M. Osina – PhD in Law, Associate Professor, Department of Legal Theory and Comparative Law
MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: Osina.dina@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-2383-6903
ResearcherID: T-3090-2019
RSCI SPIN-code: 4773-9912

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Тасалов К.А. Противодействие избежанию налога на прибыль организаций в правоприменительной практике Суда Европейского Союза / К.А. Тасалов, С.Г. Соколова, Д.М. Осина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 178–194. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).178-194.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tasalov K.A., Sokolova S.G., Osina D.M. Countering the corporate tax avoidance in the Court of Justice of the European Union practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 178–194. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).178-194. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ
THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 342.95
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).195-204

CC BY 4.0

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО СТАТЬЕ 9.1 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

М.А. Бучакова[1], Н.Д. Вершило[2]
[1] *Омская академия МВД России, г. Омск, Россия*
[2] *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
19 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Административное наказание, правонарушение, приостановление деятельности, промышленная безопасность, опасные производственные объекты

Анализируются основные проблемы теории и практики применения административного наказания в виде административного приостановления деятельности за выявленные правонарушения в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов. Результатом теоретических размышлений, анализа судебной практики являются конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования ответственности по ст. 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

ADMINISTRATIVE SUSPENSION OF OPERATIONS FOR VIOLATIONS OF INDUSTRIAL SAFETY: THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

Marina A. Buchakova[1], Nikolay D. Vershilo[2]
[1] *Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Omsk, Russia*
[2] *Russian State University of Justice, Moscow, Russia*

Article info
Received –
2021 March 19
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Administrative punishment, offense, suspension of operations, industrial safety, hazardous production facilities

The subject. The main issues of law enforcement activity on the application of administrative punishment in the form of administrative suspension of operations for identified offenses in the field of industrial safety of hazardous production facilities.
The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that Russian legislation allows the resumption of activities after the expiration of the period of its suspension without eliminating violations of industrial safety.
The methodology of research is logical analysis of Russian legislation, statistical data and judicial decisions concerning enforcement of administrative suspension of operations in Russia.
The main results. There is an ambiguous approach in the scientific literature to fixing the administrative suspension of operations in the system of administrative penalties. The effectiveness of its application is noted by some authors. At the same time, there are adverse consequences associated with the application of administrative suspension of operations for the further production activities of economic entities. Social tension in the collective of enterprises, difficulties of recovery after forced downtime, unclear prospects for further economic activity – this is not a complete list of problems arising in connection with the administrative suspension of activity. When making a court decision, judges often appoint a fine as a penalty and rarely a penalty in the form of suspension of operations. This is due

ISSN 2542-1514 (Print)

to the complexity of the actual realization of suspension of operations, the special social significance of objects; the lack of a specialist's conclusion about the real danger of an offense. But if violations of industrial safety are detected during the operation of hazardous production facilities, it is initially possible to assume a high probability of serious consequences for the life and health of people, the environmental safety. Administrative suspension of activities is carried out by both judicial and non-judicial control authorities. In authors' opinion, the application of this type of administrative punishment should be exclusively in the judicial jurisdiction. The law enforcement judicial practice concerning administrative suspension of operations in Russia is not uniform.
Conclusions. There is a legal uncertainty in the mechanism of imposing administrative punishment in the form of administrative suspension of operations for violations of industrial safety of hazardous production facilities (Article 9.1 of the Russian Code of Administrative Offences). The uncertainty is manifested in the fact that the economic entity does not always eliminate the detected violations within the legally established period and after the expiration of the period for which the activity was suspended, the company resumes its activities nevertheless. Such opportunity reduces the preventive value of this punishment.

1. Введение

Правоприменительная практика в современной России вызывает немало вопросов [1, с. 68], связанных с нечеткостью законодательного закрепления [2, с. 106], деятельностью отдельных государственных органов [3, с. 229], особенностями смыслообразования [4, с. 46], пробелами в праве [5, с. 184] неоднозначностью толкования норм права [6, с. 163], возможностью разного подхода к имеющейся проблеме [7, с. 46].

Важной сферой административно-правового регулирования является применение административной ответственности, установленной Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и назначение лицу, совершившему правонарушение административного наказания [8, с. 73]. Одной из мер административного наказания выступает административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ) [9, с. 36], введенное в систему административных наказаний Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ[1] [10]. Данное наказание предполагает временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг [11]. В законе содержатся требования для применения этого вида наказания, в частности оно может быть назначено лишь в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ [12].

2. Общие теоретические положения о наложении наказания по ст. 9.1 КоАП РФ

Эта мера наказания применяется в сферах деятельности, нарушения в которых могут привести к серьезным последствиям, в частности в сфере функционирования опасных производственных объектов. На таких предприятиях создается система промышленной безопасности, предполагающая создание системы защищенности на опасных производственных объектах, что предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – ФЗ № 116)[2]. В то же время нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9. 1 КоАП РФ) является основанием применения административного приостановления деятельности как меры административного наказания. Административное приостановление деятельности в качестве основного наказания по данной статье КоАП РФ выступает в качестве альтернативной меры наказания – штрафу, а в ч. 3 ст. 9.1

[1] Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 27 июля.

[2] Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

ISSN 2658-4050 (Online)

КоАП РФ – еще и дисквалификации. В примечании статьи законодатель дает разъяснение грубого нарушения требований промышленной безопасности опасных производственных объектов, под которым понимает нарушение требований промышленной безопасности, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей.

Исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований предусмотрен ч. 11 ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[3]. При этом к тем видам деятельности, которые подлежат лицензированию, принимается положение, предусматривающее условия и порядок лицензирования конкретного вида деятельности. К таким нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой: возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера; человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, причинение средней тяжести вреда здоровью двух и более граждан, причинение вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, обороне страны и безопасности государства.

Как видим, данный перечень достаточно широк и носит оценочный характер применительно к конкретной ситуации. В этой связи в научной литературе правильно, на наш взгляд, подчеркивалась необходимость исследования всех обстоятельств дела, позволяющих оценить необходимость назначения такого вида наказания [13, с. 117]. Неоднозначная правоприменительная практика [14, с. 202] по применению административного наказания в виде административного приостановления деятельности явилась основанием для принятия Пленумом Верховного Суда РФ Постановления от 10 июня 2010 г. № 13, в котором был дан ряд разъяснений по применению данного вида наказания. В частности, в п. 23.1 данного постановления указывалось, что «наказание в виде административного приостановления деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица может быть назначено… если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания, что должно быть мотивировано в постановлении по делу об административном правонарушении (абзац второй части 1 статьи 3.12, пункт 6 части 1 статьи 29.10 КоАП РФ)»[4].

Следует отметить, что данные разъяснения высшего судебного органа сохраняют свою актуальность и в настоящее время при решении вопроса о возможности применения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Установление угрозы состоянию промышленной безопасности опасных производственных объектов носит оценочный характер, при этом оценке подвергаются разнородные объекты, в виде последствий в результате эксплуатации опасных производств: жизнь и здоровье людей, состояние окружающей среды, экологической безопасности. В случае выявления нарушений промышленной безопасности при функционировании и эксплуатации опасных производственных объектов изначально можно предположить высокую вероятность наступления тяжких последствий для жизни и здоровья людей, окружающей среды, экологической безопасности. Российским законодательством определяются мероприятия, связанные с авариями, инцидентами, возникающими на особо опасных производствах. Согласно нормативным правовым документам, основным из которых является ФЗ № 116, устанавливается порядок проведения расследования причин, повлекших аварию или инциденты, в результате которых произошло разрушение сооружений или технических устройств или их техническое повреждение. Исчерпывающий перечень производственных объектов, относимых к категории опасных, определен приложением 1 к ФЗ № 116.

Согласно закону, все опасные производственные объекты должны быть зарегистрированы в государственном реестре. Регистрация таких объектов осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371 утверждены Правила реги-

[3] Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.

[4] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 13 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 17 июня.

ISSN 2542-1514 (Print)

страции опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов[5], регистрацию которых осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор). В свидетельство о регистрации объекта в государственном реестре включаются сведения о его классе опасности. Кроме того, для решения вопроса об административном приостановлении должны быть представлены документы, подтверждающие факт наличия опасного производственного объекта. В этой связи напрашивается вывод о том, что применение данного вида административного наказания обосновано в исследуемой сфере и позволяет предотвратить возможные негативные последствия.

Административное приостановление деятельности осуществляется как судебными, так и уполномоченными на то контрольно-надзорными органами[6]. Хотя, по нашему мнению, применение данного вида административного наказания должно быть исключительно в судебной юрисдикции. Именно суд должен обладать полномочиями по принятию решения о приостановлении деятельности хозяйствующего субъекта. Некоторые исследователи, по нашему мнению, абсолютно обоснованно полагают, что обладание должностными лицами органов исполнительной власти полномочиями по применению административного наказания с высокой степенью вероятности способствует коррупционной составляющей. В частности, А.А. Резникова, анализируя деятельность контрольно-надзорных органов по назначению данного наказания, отмечает, что итогом деятельности контрольно-надзорных органов являлось значительное число злоупотреблений, несправедливо и незаконно вынесенных решений, отсюда их результатом стал ущерб, причиненный предприятию [15]. Несмотря на то, что в настоящее время уполномоченные должностные лица при выявлении административных правонарушений на опасных производственных объектах не часто применяют этот вид наказания, тем не менее такое право у них имеется. К примеру, Ростехнадзор в рамках совместных плановых проверок с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в первом полугодии 2020 г. были проведены плановые проверки на 38 опасных производственных объектах, принадлежащих 21 юридическому лицу. В результате выявлено 1 566 нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности. За допущенные нарушения применены 233 меры административного воздействия, в том числе: административные приостановки деятельности – 15; административные штрафы на должностных лиц – 199; административные штрафы на физических лиц – 1; административные штрафы на юридических лиц – 15.

В научной литературе сложился неоднозначный подход к закреплению административного приостановления деятельности в системе административных наказаний: отмечается эффективность его применения [16, с. 66–67], подчеркивается социально значимая цель данной нормы – состояние безопасности наиболее значимых объектов, к которым относятся жизнь и здоровье людей, окружающая среда, экология [17], вносятся предложения о повышении значения административного приостановления деятельности [18, с. 30], в том числе в части включения данного вида административного наказания в санкции новых статей, в частности в сфере недропользования [19, с. 24]. Одновременно отмечаются неблагоприятные последствия, связанные с применением административного приостановления деятельности для дальнейшей производственной деятельности хозяйствующих субъектов [20, с. 76]. Социальная напряженность в коллективе предприятий [21, с. 23], сложности восстановления после вынужденного простоя в работе, неясные перспективы для дальнейшей хозяйственной деятельности – это не полный перечень проблем, возникающих в связи с административным приостановлением деятельности. Исходя из того, что к опасным производствам, предусмотренным ст. 9.1 КоАП РФ, относятся преимущественно крупные угольные и нефтяные компании, следствием применения данной меры наказания становится, как правило, рост социальной напряженности. Кроме того, в научной литературе отмечалось, что при вынесении судебного решения судьи чаще назначают в качестве меры наказания штраф и редко – наказание в виде приостановления деятельности, что связано со сложностью фактиче-

[5] Постановление Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5938.

[6] Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”» // Российская газета. 2010. 27 июля.

ISSN 2658-4050 (Online)

ского приостановления деятельности, особой социальной значимости объектов; отсутствия заключения специалиста о реальной опасности правонарушения [22, с. 152]. В этой связи И.Ф. Стюфеевой [23, с. 2], Д. Мартасовым [24, с. 89], Ю.В. Шиловым [25, с. 30] и другими учеными высказывается мнение об исключении административного приостановления деятельности из системы административных наказаний.

3. Правоприменительная деятельность по назначению наказания по ст. 9.1 КоАП РФ

Статистические данные о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018–2020 гг. отражены в табл. 1.

Таблица 1

Применение ст. 9.1 КоАП РФ федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями в 2018–2020 гг.

Показатель	*2018*	*2019*	*2020*
Рассмотрено дел	3 199	2 835	1 057
Прекращено производство по делам с освобождением от административной ответственности	166	106	57
Применено в качестве меры административного наказания административное приостановление деятельности	1 683	1 645	571
Возвращено дел для устранения недостатков протоколов (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ)	280	257	88

Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ по рассмотрению судами общей юрисдикции дел по ст. 9.1 КоАП РФ в части приостановления деятельности по регионам отражены в табл. 2.

Таблица 2

Применение ст. 9.1 КоАП РФ в части приостановления деятельности по регионам

Регион	*2018*	*2019*	*2020 (по декабрь)*
Республика Бурятия	2	4	1
Мурманская область	0	0	0
Хабаровский край	5	1	3
Приморский край	8	2	3
Республика Хакасия	4	5	0
Красноярский край	4	9	7
Кемеровская область	559	618	459
Забайкальский край	1	0	0

Как видим, прослеживается сокращение количества дел, рассмотр енных по ст. 9.1 КоАП РФ, и если в 2018 и 2019 гг. наблюдалось лишь незначительное снижение рассмотренных дел по ст. 9.1 КоАП РФ, то в 2020 г. количество рассмотренных дел в сравнении с 2018 г. сокращено в 3 раза. Эти данные, по нашему мнению, могут свидетельствовать о повышении уровня организации промышленной безопасности опасных производственных объектов, предусматривающей внедрение новых технологий и выполнение хозяйствующими субъектами требований, соответствующих нормативным правовым актам. Обращает на себя внимание сокращение числа возвращенных дел для устранения недостатков в протоколах об административных правонарушениях, что, по всей видимости, означает повышение профессионализма сотрудников соответствующих служб в процессе контрольно-надзорной деятельности при составлении протоколов по выявленным правонарушениям в сфере промышленной безопасности.

Следует отметить, что в настоящее время правоприменительная судебная практика по ст. 9.1 КоАП РФ не отличается единообразием. Наиболее распространенным видом административного наказания, применяемым к хозяйствующим субъектам, является штраф, сумма которого устанавливается в зависимости от вида субъекта, или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. При назначении наказания в виде административного приостановления деятельности по делам в области охраны окружающей среды судом часто в мотивировочной части решения подчеркивается, что правонарушения в сфере промышленной безопасности, связанные с деятельностью особо опасных производств, нарушают порядок регулирования общественных отношений. Они посягают на установленный нормативными правовыми актами порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности. Если рассматривается судебное дело, связанное с воздействием на природную среду, фабулой которого являются нарушения по функционированию особо опасных объектов, связанные с реализацией конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, то в решении по делу должна быть указана причинно-следственная связь между теми действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц либо юридических лиц, которые создали угрозу существующим общественным отношениям и наступившими последствиями. В частности, по одному из дел судья определил, что накопление отходов при отсутствии специально отведенного места для их временного накопления может способствовать возникновению и распространению огня и созданию угрозы причинения вреда не только окру-

ISSN 2542-1514 (Print)

жающей среде, но и жизни и здоровью населения. При вынесении решения учитывается характер и степень административного правонарушения, правовое положение субъекта административной ответственности, объект административного посягательства, отсутствие смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств, иные данные, характеризующие субъект административной ответственности. Совокупность всех изложенных обстоятельств является основанием к применению к правонарушителю наказания в виде административного приостановления деятельности в пределах санкции статьи. В обосновании также подчеркивается факт того, что иной вид наказания не обеспечит достижения целей административного наказания, установленных ст. 3.1 КоАП РФ[7].

По другому делу суд отметил, что, принимая во внимание изложенное, учитывая, что несоблюдение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов (предусмотренных ст. 7, 9 ФЗ № 116, п. 2.5.13, 2.5.16, 2.8.4, 2.8.7, 2.8.8, 3.3.6, 3.3.7, 3.6.7, 3.6.8, 3.6.9, 4.21, 5.6, 5.9 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов», утвержденных Приказом Ростехнадзора от 7 ноября 2016 г. № 461, ч. 11 ст. 5 Технического регламента Таможенного союза Р ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования», утвержденного Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823) представляет угрозу жизни и здоровью людей, продолжение эксплуатации резервуаров и может повлечь аварию, в результате которой может быть причинен существенный вред состоянию и качеству окружающей среды и может наступить экологическая катастрофа, поскольку данные резервуары находятся на прибрежной линии р. Амур, судья приходит к выводу о необходимости назначения ПАО «ННК-Хабаровскнефтепродукт» наказания в виде административного приостановления резервуаров, полагая, что назначение менее строгого вида административного наказания не обеспечит достижение его цели[8].

Суды Кемеровской области, а также Красноярского, Хабаровского и Приморского краев ссылаются, обосновывая необходимость применения наказания в виде административного приостановления деятельности, на обстоятельства, отягчающие административную ответственность, и в первую очередь, в соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ, – на повторное совершение однородного административного правонарушения.

Так, по одному из исследуемых дел об административном правонарушении было отмечено, что суд не может назначить административное наказание в виде административного штрафа или заменить его на основании ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ на предупреждение, поскольку в силу ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения. При вынесении решения указываются обстоятельства, связанные с отсутствием или наличием вреда или возникновением угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. По рассматриваемому делу же объективно было установлено, что в сложившейся ситуации эксплуатация опасного производственного объекта не отвечает требованиям промышленной безопасности в части обязательных требований, содержащихся в нормативных технических документах, соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность, создает угрозу охраняемым общественным интересам, поскольку соответствующие мероприятия в отношении сооружения не выполнены, а нарушения, выявляемые в процессе проведения экспертизы промышленной безопасности, без их своевременного выявления и устранения могут привести к гибели людей, авариям, разрушениям, несчастным случаям и другим неблагоприятным последствиям. Поэтому суд находит, что справедливым будет назначить юридическому лицу в качестве административного наказания административное приостановление деятельности.

Отметим, что в Приморском крае суд, наоборот, выявив, что устранение выявленных нарушений потребует значительных временных и финансовых затрат, счел избрание в отношении Находкинского филиала Предприятия наказание в виде адми-

[7] Постановление Богучанского районного суда Красноярского края от 26 марта 2020 г. № 5-41/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

[8] См.: Постановление Центрального районного суда города Хабаровска от 14 августа 2020 г. по делу № 5-956/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Центрального районного суда города Хабаровска от 12 августа 2020 г. по делу № 5-950/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Железнодорожного районного суда города Хабаровска от 4 июня 2020 г. по делу № 5-958/2020 // СПС «Консультант Плюс».

ISSN 2658-4050 (Online)

стративного приостановления деятельности нецелесообразным и назначил наказание в виде административного штрафа в размере 200 000 руб.[9]

Сложности правоприменения в исследуемом вопросе связаны и с возобновлением работы хозяйствующего субъекта после применения данного административного наказания [26, с. 11]. Административное приостановление деятельности устанавливается, как отмечалось выше, на срок до 90 суток. Естественно, возникает вопрос о принимаемых мерах по истечении указанного срока в случае неустранения причин, послуживших основанием для административного приостановления деятельности. По данному вопросу была высказана, в том числе, правовая позиция заместителя Председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова, который справедливо считает, что если срок по применению данной меры наказания истек, а нарушения не устранены, то имеет место новое административное правонарушение, о совершении которого должностными лицами, уполномоченными в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ, следует составлять новый протокол об административном правонарушении[10]. Данная правовая позиция, несмотря на то, что была высказана еще в 2006 г., актуальна при принятии решений и в настоящее время. Как отмечалось выше, исходя из анализа судебных дел по ст. 9.1 КоАП РФ; данная ситуация реальна – наказание применяется, деятельность хозяйствующего субъекта приостанавливается, однако ничего не делается для устранения нарушений, явившихся основанием для применения наказания в виде административного приостановления деятельности.

Например, своим решением от 27 ноября 2020 г. Усть-Донецкий районный суд Ростовской области поддержал требование Северо-Кавказского управления Ростехнадзора в отношении опасного производственного объекта II класса опасности «Участок шахтостроительный (специализированный)» ООО «Шахта Садкинская-Восточная» (управляющая организация ООО «Южная угольная компания»), эксплуатация которого представляет угрозу жизни и здоровью обслуживающего персонала. Ранее, решением суда от 25 августа 2020 г., деятельность данного объекта была приостановлена на 90 суток. По истечению установленного срока Северо-Кавказским управлением Ростехнадзора была проведена проверка устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения наказания в виде административного приостановления деятельности. В ходе проверочных мероприятий установлено, что выявленные нарушения обязательных требований промышленной безопасности не были устранены. Материалы о привлечении ООО «Шахта Садкинская-Восточная» к ответственности в виде приостановления деятельности были направлены в суд. Решением Усть-Донецкого районного суда Ростовской области от 27 ноября 2020 г. деятельность объекта «Участок шахтостроительный (специализированный)» ООО «Шахта Садкинская-Восточная» повторно приостановлена на 90 суток[11].

В силу того, что срок, указанный в норме действующего законодательства, является пресекательным, следовательно, по истечении данного срока ООО «Шахта Садкинская-Восточная» имела право приступить к работе в том случае, если бы не было повторного привлечения к административной ответственности по тем же основаниям, что и прежде.

4. Выводы

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что определенная правовая неопределенность в механизме наложения административного наказания в виде административного приостановления деятельности по ст. 9.1 КоАП РФ проявляется в том, что хозяйствующий субъект не всегда устраняет выявленные нарушения в законодательно установленный срок и по истечении срока, на который приостанавливалась деятельность, возобновляет свою деятельность. Тем самым снижается превентивное значение данного наказания.

Кроме того, по нашему мнению, применение меры административного наказания – административного приостановления деятельности – должно находиться в юрисдикции судебных органов. Это будет способствовать более взвешенному принятию решения о применении наказания в виде административного приостановления деятельности.

[9] Постановление Находкинского городского суда Приморского края от 18 июня 2020 г. № 5-350/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

[10] См.: Письмо заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 6 марта 2006 г. № 1936-5/общ. «О разъяснении отдельных положений КоАП РФ, связанных с применением административного наказания в виде приостановления деятельности» // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1255323/ (дата обращения: 13.12.2020).

[11] См.: Северо-Кавказское управление Ростехнадзора повторно приостановило эксплуатацию «Участка шахтостроительного» ООО «Шахта Садкинская-Восточная» // INFOLine: информ. агентство. 08.12.2020. URL: https://www.advis.ru/php/view_news.php?id=84CDB28A-80C5-9245-9EB8-55A21F8A6DD7 (дата обращения: 26.07.2021).

ISSN 2542-1514 (Print)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов С. А. Мониторинг правоприменения в СПбГУ / С. А. Белов, Н. М. Кропачев, М. А. Ревазов // Закон. – 2018. – № 3. – С. 67–74.

2. Старостин С. А. Современны проблемы правого регулирования административных процедур в предпринимательской деятельности / С. А. Старостин // Lex Russica. – 2018. – № 8. – С. 105–112.

3. Судебная практика в современной правовой системе России : моногр. / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. – М. : Норма, 2017. – 432 с.

4. Гаврилова Ю. А. Правоприменительная практика: особенности смыслообразования / Ю. А. Гаврилова // Журнал российского права. – 2018. – № 5. – С. 46–55.

5. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения / В. В. Лазарев. – М., 1974. – 184 с.

6. Костюков А. Н. О правоприменении в современной России / А. Н. Костюков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 159–172. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159-172.

7. Костюков А. Н. О кризисе правоприменения в современной России / А. Н. Костюков // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 2 (47). – С. 45–49.

8. Старилов Ю. Н. Модернизация административно-процессуального законодательства: основные задачи и главные направления законотворческой деятельности / Ю. Н. Старилов // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 62–75.

9. Решетник Ю. Ф. Административное приостановление деятельности и безопасность / Ю. Ф. Решетник // Безопасность бизнеса. – 2017. – № 2. – С. 35–37.

10. Горобцева С. Е. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания : дис. ... канд. юрид. наук / С. Е. Горобцева. – Воронеж, 2008. – 251 с.

11. Тихомирова Л. А. Пределы осуществления контрольно-надзорных мероприятий в области промышленной безопасности / Л. А. Тихомирова. – 2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Бадыков Л. Ф. Административное приостановление деятельности в исполнительном производстве : дис. ... канд. юрид. наук / Л. Ф. Бадыков. – М., 2016. – 179 с.

13. Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / О. В. Панкова. – М. : Проспект, 2009. – 300 с.

14. Вопленко Н. Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожков. – Волгоград, 2004. – 205 с.

15. Резникова А. А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Резникова. – Челябинск, 2009. – 195 с.

16. Калинин Г. И. К вопросу о применении административного приостановления деятельности / Г. И. Калинин, Л. Е. Калинина // Право и экономика. – 2012. – № 4. – С. 66–70.

17. Брунер Р. А. Административное приостановление деятельности : дис. … канд. юрид. наук / Р. А. Брунер. – М., 2009. – 237 с.

18. Кропачева А. В. Административное приостановление деятельности в области капитального строительства / А. В. Кропачева // Вестник Омской юридической академии. – 2015. – № 3 (28). – С. 26–32.

19. Шлютер М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования : дис. … канд. юрид. наук / М. С. Шлютер. – М., 2013. – 226 с.

20. Толстых М. Сможет ли Правительство РФ избавить бизнес от «смертных приговоров», отменив административное приостановление деятельности? / М. Толстых // Административное право. – 2020. – № 2. – С. 75–81.

21. Грозовская Е. Административное приостановление деятельности: что делать с работниками / Е. Грозовская // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2019. – № 6. – С. 17–26.

22. Эффективность юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах : моногр. / под ред. Н. Д. Вершило. – М. : Проспект, 2019. – 280 с.

23. Стюфеева И. В. Приостановление деятельности компании / И.В. Стюфеева. – 2018. – 4 с. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Мартасов Д. Изменение концепции КоАП / Д. Мартасов // Жилищное право. – 2020. – № 3. – С. 83–91.

25. Шилов Ю. В. Изменение парадигмы административного приостановления деятельности и временного запрета деятельности / Ю. В. Шилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 4. – С. 32–35. – DOI: 10.18572/2071-1166-2020-4-32-35.

26. Воронов С. Реализация административного приостановления деятельности в соответствии с требованиями КоАП РФ / С. Воронов // Пожарное дело. – 2006. – № 5. – С. 10–12.

REFERENCES

1. Belov S.A., Kropachev N.M., Revazov M.A. Monitoring of law enforcement in St. Petersburg State University. *Zakon = Law*, 2018, no. 3, pp. 67–74. (In Russ.).

2. Starostin S.A. Modern problems of legal regulation of administrative procedures in business. *Lex Russica*, 2018, no. 8, pp. 105–112. (In Russ.).

3. Khabrieva T.Ya., Lazarev V.V. (eds.). *Judicial practice in the modern legal system of Russia*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2017. 432 p. (In Russ.).

4. Gavrilova Yu. A. Law enforcement practice: features of meaning formation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 5, pp. 46–55. (In Russ.).

5. Lazarev V.V. *Gaps in law and ways to eliminate them*. Moscow, 1974. 184 p. (In Russ.).

6. Kostyukov A.N. About law enforcement in modern Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 159–172. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159-172. (In Russ.).

7. Kostyukov A.N. On the crisis of law enforcement in modern Russia. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Bulletin of the Omsk University. The series "Law"*, 2016, no. 2 (47), pp. 45–49. (In Russ.).

8. Starilov Yu.N. Modernization of administrative-procedural legislation: the main tasks and main directions of legislative activity. *Yuridicheskaya tekhnika = Legal technique*, 2015, no. 9, pp. 62–75. (In Russ.).

9. Reshetnik Yu.F. Administrative suspension of activity and security. *Bezopasnost' biznesa = Business security*, 2017, no. 2, pp. 35–37. (In Russ.).

10. Gorobtseva S.E. *Administrative suspension of activity as a type of administrative punishment*, Cand. Diss. Voronezh, 2008. 251 p. (In Russ.).

11. Tikhomirova L.A. *Limits of the implementation of control and supervisory measures in the field of industrial safet*y. 2020. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).

12. Badykov L.F. *Administrative suspension of activities in enforcement proceedings*, Cand. Diss. Moscow, 2016. 179 p. (In Russ.).

13. Pankova O.V. *Table book of a judge in cases of administrative offenses*, scientific and practical guide. Moscow, Prospekt Publ., 2009. 300 p. (In Russ.).

14. Voplenko N.N., Rozhkov A.P. *Law enforcement practice: the concept, main features and functions*. Volgograd, 2004. 205 p. (In Russ.).

15. Reznikova A.A. *Administrative suspension of activity as a measure of administrative coercion*, Cand. Diss. Chelyabinsk, 2009. 195 p. (In Russ.).

16. Kalinin G.I., Kalinina L.E. On the issue of the application of administrative suspension of activity. *Pravo i ekonomika = Law and economics*, 2012, no. 4, pp. 66–70. (In Russ.).

17. Bruner R.A. *Administrative suspension of activity*, Cand. Diss. Moscow, 2009. 237 p. (In Russ.).

18. Kropacheva A.V. Administrative suspension of activities in the field of capital construction. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Omsk Law Academy*, 2015, no. 3 (28), pp. 26–32. (In Russ.).

19. Shluter M.S. *Administrative responsibility for offenses in the field of subsoil protection and subsurface use*, Cand. Diss. Moscow, 2013. 226 p. (In Russ.).

20. Tolstykh M. Will the Government of the Russian Federation be able to save business from "death sentences" by canceling the administrative suspension of activity? *Administrativnoe pravo = Administrative law*, 2020, no. 2, pp. 75–81. (In Russ.).

21. Grozovskaya E. Administrative suspension of activity: what to do with employees. *Kadrovaya sluzhba i upravlenie personalom predpriyatiya = HR service and personnel management of the enterprise*, 2019, no. 6, pp. 17–26. (In Russ.).

22. Vershilo N.D. (ed.). *The effectiveness of legal liability for violation of the legislation on mineral resources*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 280 p. (In Russ.).

23. Styufeeva I.V. *Suspension of the company's activities*. 2018. 4 p. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).

24. Martasov D. Change in the concept of the Administrative code. *Zhilishchnoe pravo*, 2020, no. 3, pp. 83–91. (In Russ.).

25. Shilov Yu.V. The change of the paradigm of the administrative suspension of activities and temporary prohibition of activities. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2020, no. 4, pp. 32–35. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-4-32-35. (In Russ.).

26. Voronov S. Implementation of administrative suspension of activities in accordance with the requirements of administrative code. *Pozharnoe delo = Fire science*, 2006, no. 5, pp. 10–12. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бучакова Марина Александровна – доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права
Омская академия МВД России
644092, Россия, г. Омск, пр. Комарова, 7
E-mail: mb290163@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1149-5315
SPIN-код РИНЦ: 3462-2377; AuthorID: 283452

Вершило Николай Дмитриевич – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического права
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69а
E-mail: Tvershilo@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8978-7900

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Marina A. Buchakova – Doctor of Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional and International Law
Omsk Academy of the Ministry of Interrnal Affairs of Russia
7, Komarova pr., Omsk, 644092, Russia
E-mail: mb290163@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1149-5315
RSCI SPIN-code: 3462-2377; AuthorID: 283452

Nikolay D. Vershilo – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Environmental Law
Russian State University of Justice
69a, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 644092, Russia
E-mail: Tvershilo@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8978-7900

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бучакова М.А. Административное приостановление деятельности по статье 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы теории и практики / М.А. Бучакова, Н.Д. Вершило // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 195–204. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).195-204.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Buchakova M.A., Vershilo N.D. Administrative suspension of operations for violations of industrial safety: theoretical and practical issues. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 195–204. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).195-204. (In Russ.).

УДК 342.9
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).205-214

CC BY 4.0

ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ ПРАВА НА УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСПОРТНЫМ СРЕДСТВОМ

В.В. Головко[1], И.В. Слышалов[2], А.И. Сахно[3]
[1] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*
[2] *Омская академия МВД России, г. Омск, Россия*
[3] *Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
10 сентября 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Дорожное движение, административное правонарушение, лишение права управления транспортным средством, исполнение административного наказания

Рассмотрены правовые основы исполнения постановлений об административных наказаниях в виде лишения водителя специального права, а также перспективы развития законодательства в этой сфере. Отмечено, что исполнение постановлений о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортным средством вызывает сложности в силу дефектов законодательного регулирования, которые не решены в полной мере и в проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

DISQUALIFICATION FROM DRIVING: ENFORCEMENT IN RUSSIA

Vladimir V. Golovko[1], Igor V. Slyshalov[2], Alexander I. Sakhno[3]
[1] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*
[2] *Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Omsk, Russia*
[3] *University of Tyumen, Tyumen, Russia*

Article info
Received –
2020 September 10
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Road traffic, administrative offense, deprivation of the right to drive a vehicle, execution of administrative punishment

The subject. The article considers the legal basis for the execution of decisions on administrative penalties in the form of disqualification from driving, as well as the prospects for the development of new legislation in the field of road traffic. The article examines the social relations that develop in the process of implementing the jurisdictional powers of the Russian State Traffic Inspectorate in ensuring road safety, preventing and suppressing offenses related to encroachment on motor vehicles, transported goods, the life and health of drivers and pedestrians.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that there are defects in Russian legislative regulation that prevent the effective execution of decisions on the disqualification from driving. They are not eliminated in the draft of the new Russian Code of Administrative Offences.

The methodology of research is the provisions of the general theory of law, the modern science of administrative law and the theory of public administration. The authors used a systematic approach and formal legal analysis. The legislation of the Russian Federation and the practice of its enforcement were studied also.

The main results. In accordance with paragraph 5 of Article 2 of the Russian Federal Law "On the Police", the execution of administrative penalties is one of the main activities of the police. The effectiveness of the entire proceedings in cases of administrative offenses largely depends on the execution of the adopted resolutions. The leading role in the execution of decisions on administrative penalties, in particular, related to the disqualification from driving, belongs to the internal affairs bodies. It is important to note that the execution of administrative penalties in practice is associated with certain difficulties.

ISSN 2542-1514 (Print)

Conclusions. The execution of decisions on the imposition of disqualification from driving as an administrative penalty causes difficulties due to defects in legislative regulation, which are not fully resolved in the draft of the new Russian Code of Administrative Offences.

1. Введение

В комплексе мер, направленных на улучшение экономического и социального уровня жизни человека, важное место занимает обеспечение безопасности дорожного движения, которое составляет одно из главных направлений в деятельности Российского государства. Аварийность на дорогах во многих странах, в том числе и в России, расценивается как национальное бедствие [1, с. 3; 2, с. 3; 3, с. 3; 4, с. 5; 5, с. 5; 6–9].

Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – ГИБДД; http://www.gibdd.ru) принадлежит одна из основных ролей в исполнении постановлений о привлечении к административной ответственности. Она приводит в исполнение не только постановления о наказаниях, вынесенные компетентными должностными лицами органов внутренних дел, но и судебные постановления об отдельных видах наказаний, таких как административный штраф или лишение специального права в области дорожного движения [7; 10–16].

Необходимо отметить, что исполнение административных наказаний на практике встречает определенные трудности. Так, по данным ГИБДД в России в течение последних двух лет более 1 тыс. штрафов в области дорожного движения остаются неоплаченными, а большое количество лиц уклоняется от сдачи водительских удостоверений. По информации МВД России, более 70 автомобилистов и 180 юридических лиц по всей стране нарушили ПДД более тысячи раз, не выполнили постановления по делам об административных правонарушениях и не сдали водительские удостоверения [7].

2. Субъект, исполняющий наказание

Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 19 июня 2019 г. четко определил, что при назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами (в том числе в качестве дополнительного административного наказания) в резолютивной части постановления по делу об административном правонарушении судья должен указать подразделение органа, уполномоченного исполнять названное административное наказание (например, подразделение ГИБДД), кроме того, обязать лицо, привлеченное к административной ответственности, сдать все имеющиеся у него соответствующие удостоверения либо заявить об их утрате в указанное судьей подразделение уполномоченного органа и разъяснить последствия невыполнения данной обязанности (ст. 31.3, ч. 1, 2 ст. 32.5, ч. 1 ст. 32.6 и ч. 1, 2 ст. 32.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ))[1].

В качестве подразделения, на которое возлагается исполнение постановления о назначении административного наказания в части лишения права управления транспортными средствами, как правило, следует указывать подразделение органа, должностное лицо которого направило дело об административном правонарушении на рассмотрение судье, в том числе в случае вынесения постановления в отношении лица, проживающего за пределами Российской Федерации. Также в отношении лица, проживающего на территории России, возложить исполнение постановления о назначении административного наказания в части лишения права управления транспортными средствами возможно на подразделение уполномоченного на то органа по месту жительства (по месту пребывания) лица, которому данное административное наказание назначено, в том числе в случае удовлетворения ходатайства такого лица о рассмотрении дела по месту его жительства [18].

Согласно закону постановление о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами должно быть направлено судьей в подразделение органа, на которое возложено его исполнение, с отметкой о дне вступления в законную силу такого постановления в течение трех суток с указанного дня, а в случае рассмотрения жалобы, протеста – со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда, вынесшего решение.

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Справочная система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.06.2021). См. также: [17].

ISSN 2658-4050 (Online)

Особенно важно отметить, что в связи с принятием нового постановления Пленум Верховного Суда РФ предложил признать не подлежащими применению п. 1–12 своего Постановления от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изменениями, внесенными постановлениями Пленума Верховного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 23, от 9 февраля 2012 г. № 2) [19].

3. Процедура исполнения административного наказания

Моментом начала исполнительного производства по делу об административном правонарушении, завершившемуся вынесением постановления о лишении права, также следует считать вступление постановления в законную силу.

К моменту возбуждения исполнительного производства тесно примыкает процедура доведения до сведения лица, привлеченного к административной ответственности, постановления о назначении административного наказания. Согласно ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, или его законному представителю либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления.

В соответствии с положениями ст. 31.2 и 31.3 КоАП РФ вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении обращается к исполнению судьей, органом, должностным лицом, вынесшими это постановление. Обращение к исполнению представляет собой, во-первых, момент начала непосредственного исполнения постановления, во-вторых, действия по направлению постановления субъекту приведения его в исполнение.

Следует подчеркнуть, что постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу, однако такое законодательное решение не исключает возможности обжалования указанных постановлений в порядке, предусмотренном нормами гл. 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях».

Важно отметить, что лишить специального права можно не любое лицо, а лишь то, которому оно ранее было предоставлено. Так, лишить права управления транспортным средством можно не любого водителя, а лишь того, которому оно было предоставлено (по смыслу действующего кодекса водителем является любое лицо, управляющее транспортным средством, вне зависимости от наличия или отсутствия права управления транспортным средством). Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания.

В течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о лишении права управления транспортным средством лицо, лишенное специального права, должно сдать водительское удостоверение в орган внутренних дел, исполняющий этот вид административного наказания. В случае утраты указанного документа – заявить об этом в уполномоченный орган в тот же срок. Если по истечении трех рабочих дней после вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами водительское удостоверение или заявление об его утрате не поступили в подразделение Госавтоинспекции, виновное лицо считается уклоняющимся от сдачи водительского удостоверения. С этого момента срок лишения права управления транспортными средствами прерывается.

Учитывая низкую исполнительную дисциплину наказанных водителей, ГИБДД совместно с Федеральной службой судебных приставов (далее – ФССП) решили взыскивать неоплаченные штрафы с помощью технических средств фото- и видеозаписи и инспекторов ГАИ, которым передана база злостных неплательщиков штрафов и лишенных водительских удостоверений. Сотрудники ГАИ задерживают транспортные средства и передают их судебным приставам, которые накладывают на них арест.

К усилению контроля над должниками ГИБДД совместно с ФССП приступили после ряда происшествий. Так, 24 января 2020 г. в Москве на Бутырской улице водитель, управляя BMW, выехал на встречную полосу, что привело к гибели человека и повреждению еще шести машин. Выяснилось, что у виновника ДТП 650 неоплаченных административных штрафов, большая часть из которых – за превышение установленной скорости.

Машину, на которой было совершенно массовое ДТП в апреле 2021 г. в центре столицы на Садовом кольце, с начала года более 400 раз фиксировали камеры за превышение скорости. За рулем оказался блогер, который прославился съемкой роликов с лихачеством на дорогах. Водителем этого автомобиля

ISSN 2542-1514 (Print)

оказался известный скандальными пранками блогер Эдвард Бил. Судя по видеозаписи, блогер двигался в среднем ряду перед въездом в тоннель под Новым Арбатом. Однако в какой-то момент резко перестроился в соседний ряд, а далее, то ли довернув руль левее, то ли пережав акселератор, вылетел на встречную полосу. При этом после ДТП, как сообщают в департаменте транспорта столицы, он перебрался на заднее сидение и пытался представить, что он пассажир, а за рулем был его неизвестный приятель. Как сообщили в департаменте транспорта столицы, с начала года на этом автомобиле совершено 245 превышений скорости на 20–40 км/ч, 104 превышения на 40–60 км/ч, 48 превышений на 60–80 км/ч и 23 превышения на 80 км/ч. Но штрафы не выписывались. Как выяснилось, регистрационный учет машины был прекращен предыдущим собственником автомобиля в январе этого года. С этого момента машина передвигалась по городу с подложными номерами[2].

В Омской области был задержан водитель, лишенный права управления транспортным средством за многочисленные нарушения ПДД на срок 32 года.

Такие примеры не единичны. В последний год лишенных удостоверений на срок более 10 лет становится всё меньше. Вместе с тем такие факты имеют место [20]. По информации ГИБДД, в 2020 г. 84 % нарушителей оплатили штрафы в установленный срок. Если этого не произошло, ГИБДД направляет материалы по ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от исполнения административного наказания) в суд. В данной статье предусмотрено наказание в размере двукратной суммы неоплаченного штрафа, в виде административного ареста или обязательных работ. В соответствии с законом для взыскания долга водителю транспорта может быть запрещен выезд за границу Российской Федерации, ограничено действие прав и наложен арест на имущество. Арест автомобиля судебными приставами, а впоследствии его реализация с аукциона применяются при неоплате штрафов на сумму свыше 3 тыс. руб.

4. Отмена постановления в процессе исполнения наказания

Однако не всегда должностные лица ГИБДД правомерно составляют протоколы об административных правонарушениях. В некоторых случаях Верховный Суд РФ отменял решение о лишении водительского удостоверения из-за ошибки в протоколе, неправильного определения мощности двигателя транспортного средства или когда административная ответственность применялась только на основании показаний сотрудников ГАИ. Верховный Суд РФ стал очень строг к процедуре медицинского освидетельствования водителей в состоянии опьянения и освобождает последних от наказания в случае нарушений установленного порядка ее проведения. Например, Верховный Суд РФ рассмотрел жалобу гражданина Н., которому мировой судья назначил наказание в виде лишения водительского удостоверения сроком на 1 год. Все дальнейшие инстанции это решение оставили в силе. Однако Верховный Суд РФ, изучив материалы дела, пришел к другому выводу. Дело в том, что согласно инструкции по проведению медицинского освидетельствования замеры должны производится дважды с интервалом в 20 минут. Этого условия медицинские работники не соблюли. Была нарушена процедура, а поэтому Верховный Суд РФ посчитал, что такое освидетельствование не может быть однозначным доказательством того, что водитель управлял автомобилем в нетрезвом состоянии. Таких примеров можно привести множество[3] [21].

Таким образом, недостаточная квалификация медицинских работников, а порой и сотрудников ГИБДД, низкий уровень обеспечения безопасности дорожного движения заметно влияют на внутреннюю составляющую национальной безопасности страны, затрагивают конституционные права и свободы граждан, являются факторами, негативно воздействующими на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации. Это представляет собой государственную проблему и повышает значимость обеспечения безопасности дорожного движения [7; 22]. Решение этого вопроса требует укрепления дисциплины водителей, пешеходов и других участников дорожного движения и, следовательно, повышения эффективности правового воздействия на них.

5. Лишение права на управление транспортным средством в системе наказаний за нарушение ПДД в проекте нового КоАП РФ

Рассмотрение и принятие проекта нового КоАП РФ[4] в Государственной Думе, полагаем, позволит устранить эту проблему [23]. Однако в гл. 20 проекта

[2] Баршев В. Догонял до статьи // Российская газета. 2011. 10 апр. URL: https://rg.ru/2021/04/01/v-centre-moskvy-bloger-ustroil-krupnoe-dtp.html (дата обращения: 08.05. 2021).

[3] Подробнее см.: Решение Верховного Суда РФ от 3 марта 2021 г. и др.

[4] Проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: подгот.

ISSN 2658-4050 (Online)

нового КоАП РФ законодатель решил эту задачу путем ужесточения и повышения административных штрафов в несколько раз. Поможет ли это обеспечить безопасность дорожного движения? Думается, что нет. Эта мера, как представляется, лишь увеличит масштаб коррупции. Зарубежный опыт показывает необходимость развития сети дорог, безопасность конструкции транспорта, техническое совершенство регулирования дорожного движения и другие меры. Решить вопросы безопасности только лишь ужесточением наказания не получилось ни в одной стране мира.

Так, ст. 20.41 «Нарушение правил движения крупногабаритного транспортного средства» проекта КоАП РФ предполагает установить административную ответственность за движение крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов транспортного средства на величину более 5, но не более 15 см без специального разрешения (за исключением случаев фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи), либо с превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, на величину более 5, но не более 15 см (за исключением случаев фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи). В качестве санкции законодатель предлагает административный штраф в размере 100 тыс. руб. В качестве субъекта правонарушения будут выступать водители транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам и собственникам, но не являющиеся иностранными перевозчиками.

За аналогичные деяния при превышении допустимых габаритов транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства без специального разрешения будет предусмотрена ответственность до 500 тыс. руб.

За иные нарушения правил движения крупногабаритных транспортных средств предусмотрена ответственность в виде наложения административного штрафа на водителя транспортного средства в размере от 1 тыс. до 1,5 тыс. руб.; на должностных лиц, ответственных за перевозку, – от 5 тыс. до 10 тыс. руб.; на индивидуальных предпринимателей – от 20 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

В гл. 21 КоАП РФ ст. 21.9. за превышение установленной скорости движения устанавливает штрафы в четыре раза больше, чем в действующем законодательстве. Например, за превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 км/ч предусмотрен административный штраф в размере 3 тыс. руб., а на величину более 40, но не более 60 км/ч – в размере 4 тыс. руб. В свою очередь превышение более 60 км/ч повлечет уже применение административного штрафа в размере 5 тыс. руб. или лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, на срок от четырех до шести месяцев.

За повторное превышение скорости на величину более 40 или 60 км/ч предусматривается административный штраф в размере 10 тыс. руб. или лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами на срок один год.

Таких примеров в новом проекте КоАП РФ много. Но стоит задуматься – насколько реально в современных экономических условиях взыскать такие штрафы, смогут ли водители их оплатить? И насколько такие решения целесообразны, обоснованы и допустимы, если сумма штрафов, наложенных ГИБДД на российских водителей в 2019 г., уже превысила 100 млрд руб.? Число постановлений за превышение скорости, в свою очередь, перешагнуло отметку в 100 млн – это следует из данных ГИБДД МВД России.

Анализ статистики административных правонарушений в области дорожного движения показывает еще одну важную тенденцию: в 2019 г. ГИБДД прекратила ранее заведенных дел на 8 % больше, чем годом ранее. Строгие наказания также стали применяться реже: 354,5 тыс. граждан лишено водительских удостоверений (–15 %), 144,7 тыс. подвергнуто административному аресту (–6,4 %), 840 тыс. оштрафовано (–2 %). Это можно объяснить ухудшением качества материалов, подготовленных для передачи в суд. Еще одна из причин – это сокращение штата ГИБДД в 2018 г. Сотрудников стало меньше, но интенсивность работы осталась прежней. При этом общее число материалов, которые ГИБДД направила в суды в отношении нарушителей, превысило

Минюстом России 30 января 2020 г. // Гарант.ру: информ.-правовая система. URL: http://base.garant.ru/56821718.

ISSN 2542-1514 (Print)

1,66 млн, т. е. увеличилось на 2,2 % по сравнению с предыдущим годом[5]. Поможет ли принятие нового КоАП РФ решить рассмотренные в статье проблемы – вопрос спорный.

Текст проекта КоАП РФ внесли в Госдуму в декабре прошлого года, и документ практически сразу подвергся резкой критике по всем статьям: бизнес счел проект карательными и несвоевременным, а депутаты указывали на то, что авторы недостаточно позаботились о соблюдении интересов граждан. Участвовавшие в первом рассмотрении эксперты (представители Генпрокуратуры, Верховного Суда, Центробанка, МВД, ФССП, Российского союза промышленников и предпринимателей) также согласились, что проект нуждается в существенных правках.

По мнению Ю.Е. Аврутина, А.П. Шергина, Ю.Н. Старилова, В.Р. Кисина и др. новая концепция закона не предполагает устранения имеющихся коллизий норм КоАП РФ и Конституции РФ [17–21; 24–26]. Многими административистами справедливо отмечается несоответствие положений действующего кодекса о полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, определяющей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральными законами. Признавая, что законодательство об административных правонарушениях связано с ограничением прав и свобод человека и гражданина, концепция соглашается с сохранением полномочий законодателей всех уровней публичной власти по установлению таких ограничений посредством включения правовых норм об административных правонарушениях в единый для соответствующего уровня власти законодательный акт. По мнению В.Р. Кисина, в концепции отмечается, что назрела необходимость научного осмысления и анализа сложившейся практики применения КоАП РФ и критической оценки эффективности его норм. Такое осмысление и анализ, как отмечает автор, начались задолго до принятия концепции. Они нашли отражение в многочисленных научных публикациях и диссертационных исследованиях, не удостоенных должного внимания разработчиков концепции. Отмеченные выше и иные свойственные ей недостатки ставят под сомнение существенное совершенствование действующего административно-деликтного законодательства в результате безусловной реализации содержащихся в этой концепции положений. Поэтому представляется, что в настоящее время в глубоком научном осмыслении нуждается сама концепция. Корректировка ряда ее положений позволила бы устранить существующие недостатки административно-деликтного законодательства и избежать привнесения в него сомнительных новелл [17].

Нет единого мнения у экспертов относительно применения в проекте КоАП РФ применения административной ответственности субъектами Российской Федерации.

Так, А.Ю. Соколов и О.А. Лакаев считают, что в проекте КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях предлагается отнести установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных федеральными законами (п. 1 ч. 1 ст. 1.4). По мнению авторов, представляется излишним в качестве дополнительного условия установления административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации указывать случаи, предусмотренные федеральными законами. Соответствующие вопросы выходят за рамки исключительного ведения Российской Федерации, а также ее совместного с ее субъектами ведения, а согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного с ее субъектами ведения последние обладают всей полнотой государственной власти. Следовательно, установление административной ответственности по этим вопросам законодателями субъектов Российской Федерации не предполагает предварительного санкционирования федеральным законом [27].

Аналогичные суждения авторов применимы и к определению подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом» (п. 2 ч. 1 ст. 1.4). Самостоятельное определение составов административных правонарушений, наказуемых по административно-деликтному законодательству субъектов Российской Федерации, должно предполагать и самостоятельное определение подведом-

[5] Буранов И. У штрафа долги велики // Коммерсант. 2020. 20 февр. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4260824.

ственности дел об административных правонарушениях без предварительного санкционирования федеральным законодателем [27].

Можно согласиться с мнением В.Е. Севрюгина, который говорит о несовершенстве и практическом разрушении института административной ответственности в новом проекте КоАП РФ. По его мнению, не может быть поддержано усиление карательной, репрессивной функции КоАП РФ, который утрачивает основное управленческое предназначение и постепенно превращается в кодекс уголовных проступков [22]. Аналогичные критические замечания высказывают и представители Министерства юстиции. А.Ю. Соколов и А.О. Ламов в своем отзыве отрицательно высказываются о процессуальных нормах нового закона [23].

Разработка проекта КоАП РФ возбуждает ненависть к законотворчеству – об этом заявил журналистам глава комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству П. Крашенинников. «Мы считаем, что этот документ вообще никуда не годится», – сказал он. По его словам, в документе нет «сквозных» статей, а штрафы в соответствии с ним увеличиваются в несколько раз[6]. По его мнению, законопроект едва ли будет поддержан парламентом.

В Министерстве юстиции, подготовившем проект нового КоАП РФ, пояснили, что в документе «отражены предложения МВД России». В данном случае речь идет об увеличении срока давности для привлечения к административной ответственности до одного года. Сейчас постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения правонарушения (или трех месяцев, если дело рассматривается судьей). Такие предложения, касающиеся изменения действующих норм КоАП РФ, послужили продолжением критических замечаний ученых-административистов. Ранее секретарь генерального совета партии «Единая Россия» А. Турчак раскритиковал новый проект КоАП РФ. По его словам, документ предусматривает ужесточение репрессивных механизмов, что противоречит предложениям, озвученным в послании Президента РФ Федеральному Собранию. К таким механизмам А. Турчак отнес повышение штрафов, введение конфискации движимого имущества в пользу государства и установление новых ограничений на выезд за границу. Документ предполагает, в частности, радикальное ужесточение наказаний для водителей. С мнением партийного функционера солидарны независимые эксперты и правозащитники.

6. Выводы

Исполнение постановлений о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортным средством вызывает сложности в силу дефектов законодательного регулирования, которые не решены в полной мере и в проекте нового КоАП РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения / В. В. Лукьянов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Транспорт, 1983. – 262 с.

2. Россинский Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения : моногр. / Б. В. Россинский. – М., 1993. – 168 с.

3. Якубенко Н. В. Политика безопасности и сущность антропотехнической системы «дорожное движение»: (социально-правовые и технические аспекты) / Н. В. Якубенко. – Тюмень, 2000. – 159 с.

4. Дмитриев С. Н. Проблемы организации дорожно-патрульной службы : моногр. / С. Н. Дмитриев. – М. : Спарк, 2002. – 303 с.

5. Квитчук А. С. Государственно-правовая политика обеспечения безопасности дорожного движения : моногр. / А. С. Квитчук, Н. А. Синькевич. – СПб., 2005. – 187 с.

6. Головко В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения / В. В. Головко. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2007. – 208 с.

7. Головко В. В. Административная деятельность Государственной инспекции дорожного движения : моногр. / В. В. Головко, И. В. Слышалов. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2017. – 190 с.

[6] Подробнее см.: В Госдуме раскритиковали новый проект КоАП РФ // РБК. 4 февр. 2020. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e397dc79a794735c8ed4893.

8. Административная деятельность полиции. Часть общая / под ред. О. И. Бекетова. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2015. – 312 с.

9. Административная деятельность полиции. Часть особенная / под ред. О. И. Бекетова. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2017. – 354 с.

10. Головко В. В. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, квалификация и ответственность / В. В. Головко. – Омск, 2004. – 225 с.

11. Кожевников В. В. Профессионально-правовая культура как условие эффективности правоприменения в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Кожевников. – М., 1992. – 251 с.

12. Кожевников В. В. Правовая активность участников правоприменительной деятельности органов внутренних дел: (вопросы теории) : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Кожевников. – М., 2004. – 427 с.

13. Кирьянов В. Н. Формирование профессионального правосознания сотрудника ГИБДД : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. Н. Кирьянов. – СПб., 2000. – 21 с.

14. Максимов И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.

15. Нагорнов Д. С. Административные наказания в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : дис. … канд. юрид. наук / Д. С. Нагорнов. – Ростов н/Д., 2010. – 160 с.

16. Парыгин Н. П. Исполнение административных наказаний / Н. П. Парыгин, В. В. Головко. – М. : Эксмо, 2006. – 127 с.

17. Кисин В. Р. Некоторые суждения по поводу концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 37–42. – DOI: 10.18572/2071-1166-2020-2-37-42.

18. Куракин А. В. Актуальные вопросы концепции нового кодекса российской федерации об административных правонарушениях / А. В. Куракин, Д. В. Карпухин // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 2–6.

19. Старилов Ю. Н. Реформе административно-деликтного законодательства необходима надлежащая концепция / Ю. Н. Старилов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2015. – С. 26–40.

20. Попугаев Ю. И. О конституционно-правовых основах законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 70–75.

21. Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 19–24.

22. Севрюгин В. Е. О концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и разрушении целостности института административной ответственности / В. Е. Севрюгин // Юридическая наука и правоприменительная практика. – 2016. – № 1. – С. 100–106.

23. Соколов А. Ю. Новеллы и недостатки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов, А. О. Ламов // Вестник Саратовской юридической академии. – 2018. – № 1.– С. 98–104.

24. Аврутин Ю. Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7–14.

25. Якушев М. Реформа КоАП: каким быть новому Кодексу? / М. Якушев, С. Пугинский, Ю. Старилов, Г. Есаков, Н. Травкина, А. Рябов // Закон. – 2019. – № 7. – С. 17–28.

26. Шергин А. П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства / А. П. Шергин // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 65–70.

27. Соколов А. Ю. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С. 44–51. – DOI: 10.18572/2071-1166-2020-8-44-51.

REFERENCES

1. Lukyanov V.V. *Road safety*, 2nd ed. Moscow, Transport Publ., 1983. 262 p. (In Russ.).

2. Rossinskii B.V. *Organizational and managerial problems of the functioning of the state system for ensuring road safety*, Monograph. Moscow, 1993. 168 p. (In Russ.).

3. Yakubenko N.V. *Security policy and the essence of the anthropotechnical system "road traffic": (socio-legal and technical aspects)*. Tyumen, 2000. 159 p. (In Russ.).

4. Dmitriev S.N. *Problems of the organization of the road patrol service*, Monograph. Moscow, Spark Publ., 2002. 303 p. (In Russ.).

5. Kvitchuk A.S., Sin'kevich N.A. *State-legal policy of ensuring road traffic safety*, Monograph. St. Petersburg, 2005. 187 p. (In Russ.).

6. Golovko V.V. *Administrative and jurisdictional activities of the state road safety inspectorate*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2007. 208 p. (In Russ.).

7. Golovko V.V., Slyshalov I.V. *Administrative activity of the state traffic inspectorate*, Monograph. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2017. 190 p. (In Russ.).

8. Beketov O.I. (ed.). *Administrative activities of the police. The general part*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2015. 312 p. (In Russ.).

9. Beketov O.I. (ed.). *Administrative activities of the police. The special part*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2016. 354 p. (In Russ.).

10. Golovko V.V. *Administrative offenses in the field of road traffic: concept, qualification and responsibility*. Omsk, 2004. 225 p. (In Russ.).

11. Kozhevnikov V.V. *Professional and legal culture as a condition for the effectiveness of law enforcement in the internal affairs bodies*, Cand. Diss. Moscow, 1992. 251 p. (In Russ.).

12. Kozhevnikov V.V. *Legal activity of participants in law enforcement activities of internal affairs bodies: (questions of theory)*, Doct. Diss. Moscow, 2004. 427 p. (In Russ.).

13. Kir'yanov V.N. *Formation of professional legal awareness of a traffic police officer*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2000. 21 p. (In Russ.).

14. Maksimov I.V. *Administrative penalties*. Moscow, Norma Publ., 2009. 464 p. (In Russ.).

15. Nagornov D.S. *Administrative penalties in the administrative and legal activities of the internal affairs bodies*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2010. 160 p. (In Russ.).

16. Parygin N.P., Golovko V.V. *Execution of administrative punishments*. Moscow, Eksmo Publ., 2006. 127 p. (In Russ.).

17. Kisin V.R. Some judgments about the concept of the new Code of Administrative Offences of the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2020, no. 2, pp. 37–42. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-2-37-42. (In Russ.).

18. Kurakin A.V., Karpukhin D. V. Actual issues of the concept of the new Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2020, no. 2, pp. 2–6. (In Russ.).

19. Starilov Yu.N. The reform of administrative and tort legislation requires a proper concept, in: *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava*, materials of the annual all-Russian scientific and practical conference (Sorokin Readings), March 20, 2015, St. Petersburg, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2015, pp. 26–40. (In Russ.).

20. Popugaev Yu.I. On constitutional and legal bases of the legislation of the Russian Federation on administrative offences. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 12, pp. 70–75. (In Russ.).

21. Popugaev Yu.I. Basic conceptual framework for the development of General and Special parts of the new code of the Russian Federation on administrative offences. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2019, no. 6, pp. 19–24. (In Russ.).

22. Sevryugin V.E. On the concept of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the destruction of the integrity of the institute of Administrative Responsibility. *Yuridicheskaya nauka i pravoprimenitel'naya praktika = Legal science and law enforcement practice*, 2016, no. 1, pp. 100–106. (In Russ.).

23. Sokolov A.Yu., Lamov A.O. Novelties and shortcomings of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. *Vestnik Saratovskoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Saratov Law Academy*, 2018, no. 1, pp. 98–104. (In Russ.).

24. Avrutin Yu.E. Problems of legislative modernization of the mechanism of administrative and legal regulation in the context of ensuring proper public administration. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 8, pp. 7–14. (In Russ.).

25. Yakushev M., Puginsky S., Starilov Yu., Esakov G., Travkina N., Ryabov A. The reform of the Administrative Code: what should the new Code be? *Zakon = Law*, 2019, no. 7, pp. 17–28. (In Russ.).

26. Shergin A.P. Constitutional bases of administrative and tort legislation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 12, pp. 65–70. (In Russ.).

27. Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. A critical look at the draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2020, no. 8, pp. 44–51. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-8-44-51. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Головко Владимир Владимирович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: golovkovlad@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 9878-9410; AuthorID: 499296

Слышалов Игорь Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры деятельности органов внутренних дел в особых условиях
Омская академия МВД России
644092, Россия, г. Омск, пр. Комарова, 7
E-mail: slyshalov@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 3527-7841; AuthorID: 499297

Сахно Александр Иванович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Института государства и права
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
E-mail: A.I.Sahno@utmn.ru
SPIN-код РИНЦ: 4928-2678; AuthorID: 518926

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vladimir V. Golovko – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: golovkovlad@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 9878-9410; AuthorID: 499296

Igor V. Slyshalov – PhD in Law, Associate Professor; Deputy Head, Department of Internal Affairs Bodies in Special Conditions
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
7, Komarova pr., Omsk, 644092, Russia
E-mail: slyshalov@mail.ru
RSCI SPIN-code: 3527-7841; AuthorID: 499297

Alexander I. Sakhno – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law
University of Tyumen
6, Volodarskogo ul., Tyumen, 625003, Russia
E-mail: A.I.Sahno@utmn.ru
RSCI SPIN-code: 4928-2678; AuthorID: 518926

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Головко В.В. Исполнение наказания в виде лишения права на управление транспортным средством / В.В. Головко, И.В. Слышалов, А.И. Сахно // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 205–214. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).205-214.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Golovko V.V., Slyshalov I.V., Sakhno A.I. Disqualification from driving: enforcement in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 205–214. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).205-214. (In Russ.).

УДК 343
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).215-231

CC BY 4.0

УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

В.В. Коряковцев, К.В. Питулько, А.А. Сергеева
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал), г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
19 августа 2020 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Режим повышенной готовности, пандемия, уголовная ответственность, административная ответственность, обязательное требование, нарушение, надзор, права и свободы

Исследуются нормы административного и уголовного законодательства Российской Федерации, разработанные для применения в условиях режима повышенной готовности. Предметом критического анализа является правовая определенность этих норм и их положение в иерархии административно-правовых и уголовно-правовых запретов. Рассматривается их взаимосвязь с допустимыми ограничениями фундаментальных прав и свобод человека; дается оценка соразмерности санкций за нарушение общеобязательных правил поведения; анализируется социально-правовая обусловленность репрессивного правового обеспечения действия режима повышенной готовности. Приводятся основные тенденции правоприменительной практики, сложившиеся при реализации новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов.

ESTABLISHING THE ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL RESPONSIBILITY DURING THE HIGH ALERT PERIOD

Vyacheslav V. Koryakovtsev, Kseniia V. Pitulko, Anzhelika A. Sergeeva
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch), St. Petersburg, Russia

Article info
Received –
2020 August 19
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
High alert, pandemic, criminal liability, administrative liability, mandatory requirement, violation, supervision, rights and freedoms

The subject of research is norms of the current administrative and criminal legislation of the Russian Federation applied for violations of anti-epidemic restrictions. In 2020 the array of normative acts applicable in an emergency situation was significantly supplemented and need to be analyzed.
The purpose of the study is to confirm or disprove hypothesis that legal certainty norms applied for violations of anti-epidemic restrictions and their position in the hierarchy of administrative-legal and criminal-legal prohibitions look rather dubious.
The methodology. The authors choose the hypothetical-deductive method as the main method of this research. This method allowed to create a system of deductively related hypotheses from which statements about empirical facts are derived. The article analyzes the law enforcement practice that developed during the period of high alert
The main results of research and a field of their application. Their relationship between anti-epidemic restrictions and permissible restrictions on fundamental human rights and freedoms is considered; an assessment of the proportionality of sanctions for violation of the generally binding rules of conduct is given; the socio-legal conditionality of the repressive legal support for the action of the high alert regime is analyzed. The main trends in law enforcement practice that have developed during the implementation of new administrative and legal and criminal law prohibitions are given. The findings can be useful to optimize law enforcement in the ongoing COVID-19 pandemic.
Conclusions. The legitimization of the pandemic alert regime (or high alert regime in other words) took place in a short period of time, as a result of which some defects of legal regulation can be named. So, to date, no clear gradation has been made between the high alert regime and the emergency regime; although the high alert regime has structurally taken

ISSN 2542-1514 (Print)

shape as a legal concept in conjunction with ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population, its systemic relationship with the categories "quarantine", "prevention of the spread of diseases", "isolation" has not been developed, i.e. with concepts developed in such an area of scientific knowledge as epidemiology, and received partial consolidation in the norms of sanitary and epidemiological legislation. The high alert regime has undergone a significant transformation, turning from a set of recommendations addressed to the subjects of the unified state system for the prevention and elimination of emergencies into a wide list of legal provisions of various legal force, the effect of which applies to all groups of the population. In this regard, it is obvious that there is a demand in society for the unification of accepted norms and further structuring of a clear and unambiguous system of rules of conduct applicable in extreme situations that are not of an emergency nature, but require special control and special public attention. It follows from this that extraordinary legal regulation must acquire a consistent form and receive a strictly defined place in the national legal system.

1. Введение

В 2020 г. все страны мира столкнулись с новой угрозой глобального характера. 31 декабря 2019 г. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) была проинформирована о выявлении в г. Ухане (КНР) случаев пневмонии неизвестного происхождения. 11 марта 2020 г. ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19[1]. К середине марта 2020 г. большинство атрибутов современной жизни (открытые границы, свобода передвижения, массовая коммуникация) уже не функционировали в привычном режиме. Помимо огромных экономических потерь, полная оценка которых еще не завершена, а восполнение – потребует длительного времени, пандемия затронула и важные сферы правового регулирования. Практически во всех государствах были введены различные ограничения, касающиеся свободного передвижения людей и производства товаров, выполнения работ, оказания услуг; при этом в соотношении методов обеспечения их выполнения принуждение явно превалировало над убеждением. Российская Федерация не стала исключением, и на ее территории сложилась система правового регулирования, обеспечивающая условия действия режима повышенной готовности (в частности, появились новые составы административных правонарушений, произошло усиление уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, во многом усложнилась иерархия нормативных правовых актов, поскольку активизировалось как региональное, так и ведомственное нормотворчество). Одним из параметров этой системы стал репрессивный характер, выражающийся в установлении жестких санкций безотносительно существа ограничений, серьезно сужающих целый ряд фундаментальных прав и свобод человека.

В связи с изложенным, представляет интерес доктринальная оценка необходимости установления специфического правового регулирования во взаимосвязи с конституционной обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Предметом настоящего исследования будет социально-правовая обусловленность установления новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов, их правовая определенность, непротиворечивость и соразмерность глобальной угрозе жизни и здоровью граждан, опыт правоприменительной деятельности по их реализации.

2. Место режима повышенной готовности в системе действующего правового регулирования

Режим повышенной готовности – не новое понятие для российского законодательства, однако его терминологическое содержание до настоящего времени не выражено в виде особой юридической дефиниции. Еще в 1994 г. был принят Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[2]. В соответствии со ст. 1 этого закона чрезвычайная ситуация может быть сгенерирована, в том числе, распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих, что может влечь

[1] Подробнее см.: Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) // Всемирная организация здравоохранения: офиц. сайт. URL: https://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19 (дата обращения: 05.08.2020).

[2] Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (по сост. на 23 июня 2020 г.) // Российская газета. 1994. 24 дек.

ISSN 2658-4050 (Online)

за собой человеческие жертвы или ущерб для здоровья людей. Но в целом источники возникновения чрезвычайных ситуаций характеризуются значительной вариативностью, так же как и масштаб охваченных ими территорий. По данным МЧС России, в 2019 г., например, на территории страны зарегистрировано 266 чрезвычайных ситуаций, из которых 4 – федеральные, 30 – региональные, 7 – межмуниципальные, 109 – муниципальные, 116 – локальные; количество пострадавших составило почти 121 тыс. чел., погибших – 532. Доля техногенных чрезвычайных ситуаций составила 75,9 %, природных – 18,4 %, биосоциальных – 5,6 %[3].

В научной литературе чрезвычайная ситуация характеризуется как опасная обстановка на определенной территории, вызванная техногенной аварией, природным катаклизмом, общественно-опасными действиями или биосоциальными факторами [1, с. 22]. Некоторые авторы обращают внимание на остроконфликтность и стрессовое состояние населения, экономический ущерб, масштабные затраты на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций [2]. Имманентным признаком чрезвычайной ситуации признается реальное [3] или потенциальное [4, с. 74] причинение вреда. Достаточно интересными являются попытки определить чрезвычайную ситуацию через категории «бедствие» [5] или «отклонение от нормальных условий жизнедеятельности общества» [6]. Анализ высказанных суждений позволяет заключить, что сложившиеся определения чрезвычайной ситуации выстроены вокруг ее содержательного аспекта и представляют собой характеристику обстановки, возникшей на определенной территории под влиянием негативных природных, биосоциальных или техногенных факторов.

Другой сложившийся научный подход основан на анализе понятия «чрезвычайная ситуация» как особого порядка функционирования органов государственного управления, направленного на обеспечение защищенности населения и территорий от негативных последствий происшествий, вызванных природными или антропогенными (техногенными) факторами [7, с. 8]. Нетрудно прийти к умозаключению о том, что он базируется на конституционных положениях, характеризующих некоторые исключительные правовые режимы (так, ст. 56, 87 Конституции РФ, получившие развитие в самостоятельных федеральных конституционных законах, определяют условия введения военного[4] и чрезвычайного[5] положения). В правовой доктрине исключительные правовые режимы определяются как способы регулирования экстраординарных правоотношений [8, с. 42], особый порядок правового регулирования, направленный на обеспечение устойчивого функционирования государственных и общественных институтов [9, с. 478], форма своевременного реагирования на возникающие угрозы безопасности личности, общества и государства [10, с. 3]. При этом некоторые авторы оперируют понятием «чрезвычайное законодательство» [11]. К исключительным или особым правовым режимам ученые относят чрезвычайное и военное положение, контртеррористическую операцию [12], а также чрезвычайную ситуацию [13]. Как видно, режим повышенной готовности в этом качестве специалистами не рассматривается, хотя на страницах юридической печати отмечается универсальность вышеназванных нормативных актов и их применимость ко всем отношениям, возникающим при предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций [14].

Режим повышенной готовности (п. «б» ч. 6 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») характеризует особенности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сопоставляя три вида режимов функционирования, перечисленных в указанной норме, можно заключить, что он является промежуточным и применимым при угрозе возникновения чрезвычайно ситуации. Иными словами, режим повышенной готовности подразумевает концентрацию ресурсов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, принятие управленческих решений, направленных на быструю локализацию чрезвычайной ситуации при ее возникновении, разработку стратегии, позволяющей минимизировать физический, имущественный и иной ущерб, вид кото-

[3] О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году: гос. докл. М.: МЧС России, 2020. С. 7.

[4] Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 2-ФКЗ «О военном положении» (по сост. на 1 июля 2017 г.) // Российская газета. 2002. 2 февр.

[5] Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (по сост. на 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 2001. 2 июня.

ISSN 2542-1514 (Print)

рого зависит от масштаба чрезвычайной ситуации и территории, которую она в перспективе охватывает.

Подводя промежуточный итог, можно заключить, что понятие чрезвычайной ситуации получило нормативную и доктринальную характеристику как обстановка, требующая установления особого порядка регулирования общественных отношений, обусловленного реальной угрозами причинения вреда жизни и здоровью граждан, нанесения ущерба имуществу и экономическим отношениям, дестабилизации деятельности органов государственного управления. Режим повышенной готовности, в свою очередь, выступает способом реагирования на потенциально существующую угрозу возникновения чрезвычайной ситуации.

Поскольку чрезвычайная ситуация может возникнуть на территории, обладающей различным административно-правовым статусом, правовое регулирование режима повышенной готовности осуществляется на основании норм федерального законодательства и законодательства субъектов федерации. Ключевым требованием, адресованным органам государственного управления, в условиях режима повышенной готовности является принятие оперативных мер по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций (п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций[6]). Соответственно, приоритет в данном случае делегируется региональному нормотворчеству, поскольку это позволяет оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации.

В связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции режим повышенной готовности вводился во всех субъектах Российской Федерации: с 27 января 2020 г. – в Амурской области, с 7 февраля 2020 г. – в Ярославской области, с 10 февраля 2020 г. – в Республике Бурятия, с 5 марта 2020 г. – в г. Москве и Псковской области, с 10 по 20 марта 2020 г. – в остальных российских регионах. Момент его окончания по состоянию на август 2020 г. определен только в шести субъектах федерации: Республике Марий-Эл, Республике Хакасия, Краснодарском крае, Вологодской, Калужской, Магаданской областях[7]. Базовые положения, определившие его особенности, получили правовое закрепление как в федеральных законах, так и в актах Президента РФ и Правительства РФ. Совокупность этих нормативных актов определила современную правовую характеристику режима повышенной готовности, благодаря чему последний претерпел существенную трансформацию, превратившись из рекомендуемого *modus operandi* (образа действия) в совокупность обязательных требований и ограничений прав и свобод граждан, обеспеченную широким арсеналом принудительных средств реализации.

3. Правовая характеристика режима повышенной готовности

Хотя правовая основа введения режима повышенной готовности охарактеризована в федеральном законодательстве рамочно, в большинстве субъектов Российской Федерации сложилась следующая процедура его введения. В период с 27 февраля по 20 марта 2020 г. были изданы распорядительные акты глав регионов, в соответствии с которыми объявлялось о введении режима повышенной готовности, кроме того, приводился перечень запретов и ограничений, сохраняющих свое действие вплоть до его отмены или особого распоряжения. Указанные акты основывались или на п. «б» ч. 6 ст. 4 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (например, указ мэра г. Москвы[8]), или на законе субъекта федерации с родственным предметом правового регулирования (например, распоряжение Губернатора Омской области[9] в преамбуле содержит отсылку на региональный закон[10]). С учетом постоянно обновляющейся информации о негативной динамике числа выявленных заболеваний в России и в мире следует при-

[6] Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «Об утверждении Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (по сост. на 2 апр. 2020 г.) // Российская газета. 2004. 20 янв.

[7] Подробнее см.: Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349932/ (дата обращения: 05.08.2020).

[8] Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (по сост. на 1 авг. 2020 г.) // Российская газета. 2020. 5 мар.

[9] Распоряжение Губернатора Омской области от 17 марта 2020 г. № 19-р «О мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Омской области» // Российская газета. 2020. 18 марта.

[10] Закон Омской области от 20 декабря 2004 г. № 586-ОЗ «О защите населения и территорий Омской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (по сост. на 12 июля 2017 г.) // Электронный фонд

ISSN 2658-4050 (Online)

знать, что издание этих актов было достаточно своевременным.

Однако в структуре предписаний, обеспечивающих поддержание режима повышенной готовности, характеристика деятельности органов государственного управления в новых условиях имела второстепенное значение. На практике оказалось, что режим повышенной готовности подразумевает установление широкого перечня ограничений, препятствующих нормальной деятельности предприятий, учреждений, организаций (прежде всего, сферы обслуживания), а равно возлагает дополнительные обязанности на граждан. С учетом экстремального и угрожающего характера чрезвычайной ситуации такой подход представляется разумным и, более того, он апробирован законодательно (на примере режима чрезвычайного положения) и практически (на примерах контртеррористических операций[11]). Однако в условиях риска возникновения чрезвычайной ситуации такой объем ограничений вызвал неоднозначное восприятие в обществе (укажем, что применение карантинных мер во многих странах мира сопровождалось прекращением контактной работы сферы обслуживания с потребителями, остановкой ряда промышленных производств, установлением обязанности не покидать свое жилище для граждан и пр., и общее позитивное отношение к принятым мерам не было достигнуто ни в одной из них[12]). Иными словами, в отсутствие полного осознания характера и степени опасности возникшей угрозы появление новых правоограничений стало предметом социального дискурса.

Наиболее уязвимыми при этом оказались критерии правомочности, правовой определенности, целесообразности.

Применительно к первому следует отметить, что само введение режима повышенной готовности осуществлялось в субъектах Российской Федерации на основании имеющейся федеральной и региональной нормативной базы. Правомочность глав регионов в области принятия такого решения сомнений не вызывает. Однако правомочность этим решением установить дополнительные обязанности для граждан, ограничить деятельность юридических лиц и обеспечить исполнение этих требований посредством установления штрафов отчасти может быть поставлена под сомнение. Хотя сфера установления административной ответственности и отнесена к ведению федерации и отдельных ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), и в регионах может действовать и собственное законодательство об административных правонарушениях, перечень правоограничений, предусмотренных в условиях режима повышенной готовности, существенно вторгся в сферу реализации конституционных прав и свобод. Например, указ Мэра г. Москвы о введении режима повышенной готовности обязывал граждан, посещавших территории, на которых зарегистрированы новые случаи заболевания COVID-19, информировать государственные органы о своем возвращении, находиться в режиме изоляции на дому; постановлением Правительства г. Санкт-Петербурга было временно запрещено проведение массовых публичных мероприятий, ограничена работа пассажирского транспорта[13]; в Омской области руководству медицинских вузов было рекомендовано оказать содействие в привлечении обучающихся в ординатуре к деятельности по оказанию медицинской помощи больным с респираторными симптомами. При выраженной административно-правовой природе режима повышенной готовности содержание установленных требований не просто выходит за пределы деятельности органов государственного управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, но и подразумевает более высокий уровень органов публичной власти, правомочных на введение ограничений.

В отношении правовой определенности следует пояснить, что в тексте нормативных актов, в соответствии с которыми вводился режим повышенной готов-

правовой и научно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/943015990 (дата обращения: 06.08.2020).

[11] Проводя такую дифференциацию, авторы подразумевают, что режим чрезвычайного положения на практике ни разу не вводился и о его правоограничительном содержании можно рассуждать, исходя из нормативной базы, тогда как режим контртеррористической операции, предусмотренный положениями Федерального закона «О противодействии терроризму», имеет практическую апробацию в ряде субъектов Российской Федерации.

[12] Подробнее см.: В Берлине прошла акция против COVID-ограничений // Deutsche Welle. URL: https://www.dw.com/ru/v-berline-protestujut-protiv-covid-ogranichenij/a-54402612 (дата обращения: 06.08.2020)

[13] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (по сост. на 27 июля 2020 г.) // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/564437085 (дата обращения: 06.08.2020).

ности, не приводились транспарентные (прозрачные) способы исполнения установленных обязательных требований. Например, в распоряжении Губернатора Омской области широко используется глагол «рекомендовать», в связке с которым называется желаемый результат (исключить допуск на рабочие места (пп. 3 п. 6), обеспечить проведение обязательного осмотра обучающихся (пп. 3 п. 8), максимально сократить количество массовых мероприятий (п. 9). Такая конструкция не содержит обеспечительного параметра, т. е. носит признаки коррупциогенности (не указываются ни надлежащие параметры исполнения рекомендаций, ни возможные санкции за их нарушение).

И наконец, критерий целесообразности во взаимосвязи с легитимизацией режима повышенной готовности может быть поставлен под сомнение, поскольку ни в одном из нормативных актов, принятых в субъектах федерации, ни одна из вводимых ограничительных мер не подвергалась обоснованию. Например, в Санкт-Петербурге услуги маршрутного пассажирского транспорта, работающего на коммерческой основе, были запрещены к осуществлению, а социальные маршруты, включая метрополитен, продолжали функционировать, хотя и в сокращенном режиме. О неблагополучной санитарно-эпидемиологической ситуации граждане получали информацию из СМИ, однако вне связи с оценкой способности введенных ограничений ее улучшить.

В качестве промежуточного вывода можно заключить, что на всей территории Российской Федерации режим повышенной готовности не вводился, поэтому усмотрение глав регионов вышло за пределы оптимизации организационно-распорядительной деятельности, направленной на обеспечение бесперебойной работы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. При буквальном толковании правового содержания режима повышенной готовности его легитимизированная структура оказалась шире той, которая заложена в положениях федерального законодательства.

4. Обеспечение исполнения требований режима повышенной готовности: вклад федерального и регионального законодателя

Поскольку фактически режим повышенной готовности с момента его установления стал дополняться различными запретами, мотивированными неблагополучной санитарно-эпидемиологической обстановкой, установление юридической ответственности за их несоблюдение было вопросом времени. И вполне логично, что темпы регионального нормотворчества оказались чуть более интенсивными, нежели деятельность федерального законодателя.

Так, в нормативные акты ряда субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность за правонарушения, совершенные на их территории, достаточно оперативно были внесены изменения, посредством которых стало возможно применение наказания в виде административного штрафа за новые виды правонарушений, конструктивным признаком состава которых стала обстановка, а именно совершение в период действия режима повышенной готовности. Например, 1 апреля 2020 г. в Кодексе об административных правонарушениях (далее – КоАП) г. Москвы была включена ст. 3.18.1, в соответствии с которой наказуемым признавалось нарушение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в том числе необеспечение режима самоизоляции, соблюдение которого было предписано указом Мэра г. Москвы с 30 марта 2020 г. Признаки этого режима не имеют нормативного закрепления в федеральном законодательстве; кроме того, основным параметром нарушения фактически выступило покидание гражданами места жительства или места пребывания (указ Мэра г. Москвы содержал закрытый перечень случаев, когда это разрешено). Квалифицируя правонарушение, московские суды ссылались на положения Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 55 которого возлагает на граждан обязанность соблюдать предписания должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и не совершать действий, влекущих за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья[14]. В таком подходе есть определенный порок: правонарушение, предусмотренное административным законодательством субъекта федерации, должно посягать на общественные отношения, урегулированные ре-

[14] Достаточно интересно, что, проводя такие обобщения, практикующие юристы стали отождествлять юридически установленный режим повышенной готовности и не имеющий юридического содержания режим самоизоляции. Подробнее см.: Жердев Д. Административная ответственность за нарушение режима повышенной готовности (самоизоляции) на примере Москвы // Закон.ru. 2020. 10 апр. URL: https://zakon.ru/blog/2020/4/10/administrativnaya_otvetstvennost_za_narushenie_rezhima_povyshennoj_gotovnosti_samoizolyacii_na_prime (дата обращения: 06.08.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

гиональным нормативным актом, тогда как федеральный государственный надзор и отношения, возникающие при его осуществлении, защищаются нормами федерального законодательства. Однако поскольку установленные в Москве ограничения базировались на предписании Главного государственного санитарного врача г. Москвы от 29 марта 2020 г., в котором в связи с ростом количества заболевших обосновывалась необходимость проведения ряда профилактических и иных мероприятий, такой способ правоприменительного толкования вполне обоснован: Роспотребнадзор – федеральный орган исполнительной власти, главный государственный санитарный врач региона – федеральный государственный служащий, должностное лицо. В то же время категория «режим самоизоляции» не имела и не имеет юридического содержания, а в федеральном законодательстве составы административных правонарушений, совершаемых в период действия режима повышенной готовности, в рассматриваемый период отсутствовали.

Тем не менее аналогичные запреты вводились и в других российских регионах: при этом, например, на территории Республики Татарстан по состоянию на 1 апреля 2020 г. уже было составлено более 800 протоколов об административных правонарушениях с соответствующей фабулой[15]. Во всех случаях правонарушителям вменялось нарушение регионального административно-правового запрета, обоснованное положениями федерального законодательства. Возможно, в перспективе эта коллизия получит толкование в акте Конституционного Суда РФ, однако в данный момент ее возникновение характеризует значительную уязвимость как легитимности расширения содержания понятия «режим повышенной готовности», так и законности привлечения к административной ответственности.

Ситуация несколько изменилась, когда федеральный законодатель откорректировал КоАП РФ: 1 апреля 2020 г. подверглась изменениям ст. 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), в том числе она была дополнена ч. 2, в которой наказуемым признавалось совершение нарушения в период действия режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на территории ограничительных мероприятий (карантина). В этой части можно также отметить юридико-технический порок: карантин (в контексте ст. 31 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») ни в одном из российских регионов не вводился, а его правовая сущность не тождественна категории «режим самоизоляции». Далее, в силу ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ административную наказуемость получили виновные действия с материальным составом: повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека (при этом законодатель сделал особую оговорку – «если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния»). Иными словами, здесь был применен принцип кумулятивного обоснования общественной опасности и созданы условия для последующей криминализации нарушений обязательных требований, действующих в условиях режима повышенной готовности. И наконец, в КоАП РФ была включена ст. 20.6.1, в диспозиции которой охарактеризован такой состав правонарушения, как невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Именно это, как представляется, завершило процесс становления режима повышенной готовности в его новом качестве. Указанные изменения вступили в силу со дня официального опубликования федерального закона[16] – с 1 апреля 2020 г., что можно объяснить намерением оперативно восполнить образовавшиеся благодаря более интенсивным темпам регионального нормотворчества правовые лакуны.

Одновременно были внесены изменения в Уголовный кодекс (далее – УК) РФ, которые – с некоторой долей условности – можно оценить как защищающие установленный порядок введения режима повышенной готовности. Так, 1 апреля 2020 г. в него была включена ст. 207.1, устанавливающая уголовную ответственность за распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (среди конструктивных признаков состава преступления – публичность и распространение ложной ин-

[15] Подробнее см.: В Москве стали штрафовать за нарушение режима самоизоляции // Ведомости. 2020. 9 апр. URL: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/09/827689-shtrafovat-koronavirusa (дата обращения: 06.08.2020).

[16] Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2020. 3 апр.

ISSN 2542-1514 (Print)

формации под видом достоверной); кроме того, в ст. 207.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации (конструктивный признак «общественная значимость» в диспозиции уголовно-правовой нормы не раскрыт). Одновременно произошло усиление уголовной ответственности по ст. 236 УК РФ за нарушение санитарно-эпидемиологических правил[17]. Ни в одном из этих составов термин «режим повышенной готовности» не используется, однако по ст. 207.1 УК РФ, например, наказуемым является распространение ложной информации о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий. Из этого можно заключить, что новые уголовно-правовые нормы применимы в различных экстраординарных обстоятельствах, включая современные «пандемические реалии». Тем не менее из их структуры усматривается недостаточная правовая определенность, вследствие чего они обречены на точечное (избирательное) правоприменение. Кроме того, включив в целом схожие нормы в КоАП РФ (ч. 10.1, 10.2, 11 ст. 13.15), законодатель создал условия для конкуренции административно-правовых и уголовно-правовых норм.

Опережающее нормотворчество, реализованное в субъектах федерации, получило компромиссную оценку в своеобразном акте аутентического толкования. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления опубликовал – как разработчик проекта внесенных изменений – свою официальную позицию по вопросам применения новых административно-правовых норм, в том числе относительно правомочности введения в период действия режима повышенной готовности ограничений, связанных с доступом граждан на территорию, где он введен, с приостановлением деятельности организаций и с принятием иных мер, не ограничивающих права и свободы граждан[18]. Фактически тем самым было дано толкование положений Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Юридическая сила этого акта толкования небесспорна, равно как и упоминание в нем о том, что региональные меры не ограничивают права и свободы граждан (с этим сложно согласиться, например, в части запрета покидать жилые помещения). Отметим и то, что федеральный законодатель не посчитал нужным дать развернутую правовую характеристику режима самоизоляции, не отождествив его с режимом повышенной готовности и открыв новые перспективы для регионального нормотворчества.

5. Обязательные требования, подлежащие исполнению в условиях действия режима повышенной готовности: нормативные правовые акты Правительства РФ и ведомственное нормотворчество

В развернутой форме пределы ограничений, допустимых в период режима повышенной готовности, впервые получили закрепление в Постановлении Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417. В определенной степени Правительство РФ руководствовалось указом главы государства[19], в соответствии с которым отдельные периоды объявлялись нерабочими, а также разъяснялось, какие виды деятельности приостанавливаются в это время (оговоримся, что ни Указ от 25 марта 2020 г. № 206, ни Указ от 2 апреля 2020 г. № 239, по сути, продливший нерабочий период[20], не содержали положений, определяющих правила поведения граждан Российской Федерации, либо степень ограничений прав, получивших конституционное закрепление или же установленных в отраслевом законодательстве). Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации[21], содержат ряд обязанностей, подлежащих исполнению. При этом п. 3 правил в этой части отождествляет режим повышенной готовности и режим

[17] Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31, 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 3 апр.

[18] Позиция Комитета по применению новой статьи 20.6.1 КоАП РФ и по принятию дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: информация Государственной Думы ФС РФ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=353756&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.13085402952099456#06855630081660671 (дата обращения: 06.08.2020).

[19] Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // Российская газета. 2020. 26 марта.

[20] Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Российская газета. 2020. 3 апр.

[21] Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательные

ISSN 2658-4050 (Online)

чрезвычайной ситуации, поскольку эти обязанности идентичны и при угрозе возникновения последней, и непосредственно в зоне ее возникновения. Перечень ограничений в тексте правил не раскрыт, и в целом это объяснимо меньшей юридической силой этого документа, нежели юридическая сила закона. В то же время, именно обязательные правила поведения, а также степень их соблюдения или невыполнения становятся условием для квалификации содеянного как правонарушения. Таким образом, в этой части Правительством РФ внесен вклад в обеспечение исполнения режима повышенной готовности, хотя однозначной юридической дефиниции относительно него так и не выработано. Тем не менее это не стало препятствием для формирования правоприменительной практики, сопряженной с квалификацией административных правонарушений и преступлений, предусмотренных новыми нормами законодательства.

Существенный вклад в правовое обеспечение режима повышенной готовности был внесен ресурсами ведомственного нормотворчества. Наибольшую активность в данном направлении проявил Роспотребнадзор, руководствуясь ст. 29 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В соответствии с этой нормой уполномоченные органы имеют право устанавливать ограничения и проводить санитарно-эпидемические профилактические мероприятия. При этом предписания территориальных органов Роспотребнадзора являются обязательными для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отметим, что именно на основании предписания Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 29 марта 2020 г. в столице были установлены ограничения свободы передвижения граждан[22], и именно этот документ был положен в основу разработки различных технических средств контроля, которые широко применялись в отношении жителей вплоть до середины июня 2020 г.

В мае 2020 г. Роспотребнадзор утвердил санитарно-эпидемиологические правила «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»[23], и это означает, что в настоящее время в национальной правовой системе завершено создание совокупности норм, определяющих обязательные правила поведения в период режима повышенной готовности, введенного вследствие распространения этого заболевания. Иными словами, завершено создание нормативной базы, позволяющей применять соответствующие административно-правовые и уголовно-правовые нормы в целях квалификации правонарушений и преступлений, совершенных в условиях пандемии. Фактически это не означает структурирования универсального режима повышенной готовности, т. е. правовое регулирование носит временный характер. При гипотетическом объявлении чрезвычайной ситуации, вызванной ухудшением эпидемиологической обстановки (например, «второй волной» пандемии), сложившаяся иерархия нормативных правовых актов может использоваться в целях обеспечения требований режима повышенной готовности. Указанный документ прошел государственную регистрацию в Минюсте, подтвердившую его юридическую силу.

До его утверждения Роспотребнадзор адаптировал ранее утвержденные санитарные правила, действующие в определенных сегментах жизнедеятельности, к сложившейся обстановке и режиму повышенной готовности. Дефектами такой практики явилось издание ненормативных актов – писем Роспотребнадзора, методических рекомендаций, – которые фактически становились актами официального (причем расширительного) толкования обязательных требований. В частности, 30 марта 2020 г. Роспотребнадзором утверждены методические рекомендации, предназначенные для широкого круга служащих и специалистов[24], эпидемиологическую тактику при COVID-19 определил раздел 4 рекомендаций, в том числе в перечень мероприятий вклю-

для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Российская газета. 2020. 3 апр.

[22] Предписание Управления Роспотребнадзора по г. Москве от 29 марта 2020 г. № 1-П «О проведении дополнительных санитарно-эпидемических (профилактических) мероприятий» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=202900#09627332223010943 (дата обращения: 07.08.2020).

[23] Постановление Главного государственного санитарного врача РФ 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597.20 “Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)”» // Российская газета. 2020. 29 мая.

[24] Эпидемиология и профилактика COVID-19: метод. рекомендации МР 3.1.0170-20: утв. Главным гос. санитарным врачом РФ 30 марта 2020 г. // Роспотребнадзор: офиц. сайт. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/files/spec/MR%203.1.0170-20.pdf (дата обращения: 07.08.2020).

чено выявление больных, их изоляция и госпитализация, максимальное ограничение контактов, установление контактных лиц, их изоляция на дому или в обсерваторах. Рекомендательный, а не нормативный характер писем Роспотребнадзора получил разъяснение только в июле 2020 г. (что интересно, также в письме[25]). Не будучи источниками законодательства, тем не менее акты Роспотребнадзора применялись при изоляции больных и контактных лиц, а косвенно – и при нарушении таковыми санитарно-эпидемиологических ограничений.

Таким образом, сложилась достаточно оригинальная система правового регулирования, когда вводимые ограничения прямо не связывались с сужением сферы реализации конституционных прав и свобод граждан, но фактически к этому приводили. Например, ни в одном из перечисленных подзаконных актов не упоминается об ограничении свободы собраний. Однако в связи с установлением запрета проведения массовых мероприятий, мотивированного тяжелой санитарно-эпидемиологической обстановкой, проведение публичных мероприятий (митингов, шествий, демонстраций) стало невозможным. В равной степени ни один из подзаконных актов (как и федеральных законов, предмет правового регулирования которых связан с противодействием различным чрезвычайным ситуациям) не содержит запретов, препятствующих реализации свободы передвижения. Но в связи с проведением противоэпидемических мероприятий, урегулированных актами различной юридической силы и различного уровня, свобода передвижения ограничивается в отношении широкого перечня лиц (на основании нормативных правовых актов о введении режима повышенной готовности можно констатировать, что эти лица объединены по признаку возраста, состояния здоровья, либо ограничения вводятся произвольно в отношении неопределенного круга граждан).

6. Правоприменительное толкование норм, устанавливающих административную и уголовную ответственность за нарушение правил поведения, действующих в период режима повышенной готовности

С учетом того, что режим повышенной готовности функционировал во всех 85 субъектах федерации, практика применения этих норм стала формироваться интенсивно и относительно единообразно. Немалую роль в этом сыграл Президиум Верховного Суда РФ, оперативно выпустивший тематический обзор, посвященный применению законодательства и мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции[26]. Президиум Верховного Суда РФ не дал правовой характеристики ни режима повышенной готовности, ни – тем более – режима самоизоляции, однако ответил на целый ряд проблемных вопросов, что позволило нижестоящим судам избежать «шквального» или сплошного наложения штрафов. Кроме того, отчасти Президиум Верховного Суда РФ восполнил правовые пробелы, допущенные при конструировании новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов, проведя разграничение между ними и ориентировав суды на использование норм иных отраслей законодательства, преодолев тем самым трудности квалификации, возникающие в связи с бланкетностью правовых норм.

Специальный правовой режим получил доктринальную характеристику как особый правовой феномен, позволяющий законодателю быстро отреагировать на возникшую экстремальную ситуацию [15], в условиях которой не обеспечивается эффективное применение ординарных правовых норм. Естественно, при данных обстоятельствах возникает проблема соотношения ординарного и экстраординарного правового регулирования. Вопрос о соответствии конституционным положениям сложившегося толкования норм об объявлении чрезвычайной ситуации уже получил научное осмысление [16]. Одновременно исследовались конституционно допустимые пределы ограничения прав и свобод граждан при применении «чрезвычайного законодательства» [17], в том числе был сделан вывод о существовании «базовых» ограничений, к которым при установлении исключительных правовых режимов присоединяются «дополнительные», т. е. установленные законом применительно к каждому из них [18]. В этом же контексте рассуждал и Президиум Верховного Суда РФ: отвечая на вопросы судов о квалификации правонарушений по ст. 20.6.1 КоАП РФ, он ос-

[25] Письмо Роспотребнадзора от 22 июля 2020 г. № 09-11169-2020-40 «О штрафах Роспотребнадзора» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_359186/ (дата обращения: 07.08.2020).

[26] Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020 // Верховный Суд РФ: офиц. сайт. URL: https://www.vsrf.ru/files/28856/ (дата обращения: 06.08.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

новывался на развернутой иерархии нормативных правовых актов, характеризующих особенности режима повышенной готовности, а также указал, что административная ответственность наступает «за нарушение обязательных, а также дополнительных обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении на территории субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности». В то же время Президиум Верховного Суда РФ обратил внимание судов на то, что административное наказание должно быть пропорциональным, справедливым и соразмерным.

Поскольку в целом результаты регионального нормотворчества оказались идентичными (принимались в одно и то же время, разработчики пользовались типовой «матрицей», сформировавшейся в предписаниях, инструктивных письмах и методических рекомендациях Роспотребнадзора), а нормы федерального уровня вследствие их ускоренного принятия оказались бланкетными и не содержащими недвусмысленных формулировок, при рассмотрении дел об административных правонарушениях суды всех российских регионов столкнулись с родственными проблемами. Одной из них стала правовая квалификация нарушения режима самоизоляции. Достаточно интересную позицию применительно к этому сформулировал один из районных судов г. Казани (Республика Татарстан). Прекращая дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, в связи с малозначительностью, он указал следующее. В нарушение требований постановления кабинета министров Республики Татарстан, обязывающего граждан соблюдать режим самоизоляции с целью предотвращения распространения коронавирусной инфекции, гражданин Л. без уважительной причины покинул место жительства. Судья считает указанное правонарушение малозначительным, поскольку отсутствуют какие-либо данные о том, что эти действия причинили какой-либо вред гражданам или общественным интересам; гражданин «нарушил лишь режим так называемой “самоизоляции”, которая не регламентируется федеральным законодательством, в отсутствие официально объявленных чрезвычайного положения и ограничительных мероприятий (карантина)»[27]. В этой правовой позиции достаточно ясно отражены дефекты нормотворчества, вызванные его поспешностью.

В ряде случаев суды самостоятельно устраняют негативные последствия конкуренции административно-правовых норм, осуществляя переквалификацию административного правонарушения с ч. 2 ст. 6.3 на ст. 20.6.1 КоАП РФ. Например, указывают, что нахождение на территории, запрещенной к посещению (а таковыми в большинстве регионов были, помимо торговых центров, кинотеатров, музеев, и иные общественные места, в том числе парки), образует состав невыполнения правил поведения при введении режима повышенной готовности, когда существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а состав нарушения санитарных правил или гигиенических нормативов содеянное не образует[28].

Напротив, при наличии установленного факта нарушения санитарных правил, изданных в установленном порядке Главным государственным санитарным врачом РФ, суды применяют ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, обосновывая свою позицию следующими обстоятельствами. С 13 апреля 2020 г. установлено, что все лица, вернувшиеся в Россию из-за границы, помещаются в изоляцию для медицинского наблюдения или под домашнее наблюдение на срок 14 календарных дней с даты прибытия. Об этом они уведомляются постановлением главного государственного санитарного врача субъекта Российской Федерации, вручаемым под расписку. Невыполнение этих правил создает угрозу распространения заболевания, представляющего опасность для здоровья граждан[29]. В данном случае ключевую роль играет не столько правовая характеристика режима повышенной готовности и допустимых ограничений, сколько нарушение санитарных правил, утвержденных в установленном порядке и содержащих недвусмысленные формулировки.

Приведенные примеры иллюстрируют, что судебная система достаточно быстро создала оптимальный порядок, основанный на дифференцированной квалификации и адекватной правовой

[27] Дело об административном правонарушении № 5-334/2020 // Архив Ново-Савиновского районного суда г. Казани Республики Татарстан.

[28] Дело об административном правонарушении № 5-/2020 // Архив Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга.

[29] Дело об административном правонарушении № 5-689/2020 // Архив Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга.

оценке действий, совершенных в период режима повышенной готовности. Тем самым дефекты правовых норм были устранены и обеспечено рациональное правоприменение. В то же время обязательными признаками правового режима справедливо признаются нормативно-правовое закрепление, специфическая цель и особый порядок регулирования [19]. На примере нормативных актов федерального и регионального уровня, определивших специфическое содержание режима повышенной готовности, наличие указанных признаков в системном единстве не усматривается.

Уголовное преследование по статьям УК РФ, направленным на противодействие преступлениям, совершаемым в период введения режима повышенной готовности, также обладает определенным своеобразием. Правовой режим противодействия преступности и предупреждения преступлений, охарактеризованный как научная дефиниция [20, с. 7], естественно, включает меры принуждения, в том числе к соблюдению специфических требований, действующих в условиях чрезвычайной ситуации. В современных публикациях по родственной тематике они рассматриваются во взаимосвязи с различными административно-правовыми ограничениями [21–23], а также в контексте пределов допустимых ограничений прав и свобод [24–26], а также соблюдения действующих уголовно-процессуальных гарантий [27–29]. Уголовно-правовые новеллы привлекают внимание исследователей в меньшей степени [30], что можно объяснить незначительным объемом правоприменительной практики.

Применительно к ст. 236 УК РФ сложилась практика возбуждения уголовных дел в отношении лиц, вернувшихся из-за границы и самовольно оставивших медицинский обсерватор, куда они были помещены под наблюдение. При этом содеянное квалифицируется со ссылкой на ч. 3 ст. 30 УК РФ, т. е. как неоконченное преступление (покушение). Например, 31 марта 2020 г. Северо-Западным следственным управлением на транспорте Следственного комитета РФ возбуждены уголовные дела «в отношении двоих граждан, контактировавших с лицами, зараженными коронавирусной инфекцией и нарушивших режим самоизоляции»[30]. В Москве уголовное дело по ст. 236 УК РФ с квалификацией содеянного как оконченного преступления было возбуждено в отношении гражданина, скрывшего наличие заболевания при заселении в хостел, где впоследствии были выявлены еще двое заболевших[31]. Проблемы квалификации в первом случае сводятся к тому, что покушение на нарушение санитарно-эпидемиологических правил (в ч. 1 ст. 236 УК РФ нарушение описано как преступление с формальным составом) во многом выглядит юридическим нонсенсом, а конкретные санитарные правила в этой части вступили в силу с 13 апреля 2020 г., т. е. преступность деяния может быть оспорена. Во втором случае неминуемо возникает вопрос о наличии причинной связи между фактом заселения зараженного лица и заболеванием потерпевших. Вместе с тем прецеденты возбуждения уголовных дел в связи с массовой вспышкой заболевания на различных объектах инфраструктуры (складах, промышленных предприятиях, объектах добывающей промышленности) по ст. 236 УК РФ выглядят обоснованными, хотя их фабула в целом и не имеет отношения к режиму повышенной готовности (фактически все подобные коллизии отражают частные случаи нарушения работодателем правил охраны труда работников).

Применительно к составам преступлений, связанным с распространением ложной информации (ст. 207.1, 207.2 УК РФ), практика складывается вокруг уголовного преследования в связи с публикацией отдельных материалов в СМИ либо в социальных сетях. Как и многие другие прецеденты, включающие квалификацию как преступных действий интернет-активности граждан или же результатов профессиональной деятельности журналистов, они носят спорный характер, поскольку структура соответствующих уголовно-правовых норм имеет пробелы и отличается сниженной правовой определенностью. Об эффективности и работоспособности новых уголовно-правовых норм в данный момент невозможно сформулировать аргументированное суждение, поскольку они еще не прошли практическую апробацию.

[30] Подробнее см.: Северо-Западным следственным управлением СК России возбуждены уголовные дела в отношении женщины и мужчины, подозреваемых в нарушении санитарно-эпидемиологических правил // Северо-Западное следственное управление на транспорте СК РФ: офиц. сайт. URL: https://szsut.sledcom.ru/news/item/1452950/ (дата обращения: 06.08.2020).

[31] Подробнее см.: В Москве по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту нарушения санитарно-эпидемиологических правил // Генеральная прокуратура РФ: офиц. сайт. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1849346/ (дата обращения: 06.08.2020).

ISSN 2658-4050 (Online)

7. Выводы

Подводя итог, можно констатировать следующее.

Становление режима повышенной готовности как структурного элемента чрезвычайной ситуации в настоящее время завершилось. При этом действующее законодательство по-прежнему не содержит его однозначного и недвусмысленного определения, позволяющего выделить совокупность юридически значимых признаков, характеризующих его как особый или исключительный правовой режим.

Легитимация режима повышенной готовности произошла в краткий временной промежуток, вследствие чего могут быть названы некоторые дефекты правового регулирования. Так, до настоящего времени не проведено четкой градации между режимом повышенной готовности и режимом чрезвычайной ситуации; хотя режим повышенной готовности структурно оформился как правовое понятие во взаимосвязи с обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения, не выработано его системного соотношения с категориями «карантин», «профилактика распространения заболеваний», «изоляция», т. е. с понятиями, разработанными в такой области научного знания, как эпидемиология, и получившими частичное закрепление в нормах санитарно-эпидемиологического законодательства.

Режим повышенной готовности претерпел существенную трансформацию, превратившись из совокупности рекомендаций, адресованных субъектам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в широкий перечень правовых установлений различной юридической силы, действие которых распространяется на все группы населения. В этой связи, очевидно, в обществе имеется запрос на унификацию принятых норм и дальнейшее структурирование четкой и недвусмысленной системы правил поведения, применимых в экстремальных ситуациях, не носящих чрезвычайного характера, но требующих особого контроля и особого общественного внимания.

Дефекты законодательства, выявленные в ходе настоящего исследования, не способствовали юридическому закреплению категории «самоизоляция» (или «режим самоизоляции»). Тем не менее, фактически административная практика, выстраивающаяся вокруг положений ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, основывается на признании специальным субъектом правонарушения лица, в отношении которого вынесено предписание, обязывающее к соблюдению противоэпидемических ограничений. Как представляется, юридизация специального субъекта в структуре состава данного правонарушения позволила бы исключить произвольное применение этой нормы в отношении неопределенного круга лиц.

В отношении ст. 20.6.1 КоАП РФ, напротив, установление специального субъекта представляется нецелесообразным, поскольку предписания, нарушение которых подразумевает эта норма, распространяются на все категории граждан (запрет посещения определенных мест, соблюдение требований о наличии средств индивидуальной защиты в общественных местах, соблюдение социального дистанцирования).

На примере административной практики можно видеть, что судебная система оперативно исправляет законодательные недочеты, не вторгаясь при этом в компетенцию другой ветви власти. Однако такая ситуация представляется стратегически неверной и требует повышения качества нормотворчества. Особую важность это приобретает во взаимосвязи с рассмотрением судами дел о преступлениях, уголовная ответственность за совершение которых установлена на волне легитимизации режима повышенной готовности.

В настоящее время затруднительно прогнозировать, в течение какого периода сохранят свое действие различные ограничения, вызванные пандемией COVID-19. Из этого следует, что экстраординарное правовое регулирование должно обрести непротиворечивую форму и получить строго определенное место в национальной правовой системе. В противном случае обоснованность установления ограничений, затрудняющих реализацию прав и свобод человека и гражданина, будет подвергаться сомнению, а нарушение принятых, но не отличающихся правовой определенностью, четкостью и недвусмысленностью правил, – принимать массовый характер. Вторжение этих ограничений в конституционно-правовой статус личности не получило критической оценки (напротив, правовые позиции Президиума Верховного Суда РФ, например, выстроены вокруг отрицания этого обстоятельства), но, как представляется, оно имеет место и нуждается в юридическом обосновании и закреплении.

ISSN 2542-1514 (Print)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузьмин А. И. Правовые основы режима чрезвычайной ситуации / А. И. Кузьмин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2011. – № 3. – С. 17–22.

2. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев // Наука и техника управления. – 1989. – № 1. – С. 20-22.

3. Черных В. В. О соотношении понятий «землетрясение», «наводнение», «ураган», «стихийное бедствие», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера» / В. В. Черных // Закон и право. – 2009. – № 3. – С. 53–54.

4. Ковалева О. В. Правовое регулирование защиты прав граждан при возникновении природных и социальных чрезвычайных ситуаций : дис. … канд. юрид. наук / О. В. Ковалева. – СПб., 2009. – 189 с.

5. Фролов А. И. Понятие чрезвычайной ситуации по российскому законодательству / А. И. Фролов // КриминалистЪ. – 2015. – № 1. – С. 72–76.

6. Гольцов В. Б. Чрезвычайная ситуация: теория или юридический факт / В. Б. Гольцов // Юридический мир. – 2009. – № 3. – С. 52–53.

7. Ралитная О. А. Чрезвычайные ситуации как обстоятельства введения чрезвычайного положения : дис. … канд. юрид. наук / О. А. Ралитная. – СПб., 2008. – 157 с.

8. Афзалетдинова Г. Х. Исключительные режимы в российском праве : дис. … канд. юрид. наук / Г. Х. Афзалетдинова. – М., 2016. – 202 с.

9. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Старилов. – М. : Проспект, 2008. – 512 с.

10. Мелехин А. В. Особые правовые режимы Российской Федерации / А. В. Мелехин. – М. : Маркет-ДС, 2008. – 188 с.

11. Зиборов О. В. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? / О. В. Зиборов // Общество и право. – 2014. – № 2. – С. 272–275.

12. Громов М. А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов / М. А. Громов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 394–396.

13. Майдыков А. Ф. О понятии и введении особых правовых режимов в целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации / А. Ф. Майдыков, В. В. Овчинников // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 2. – С. 11–15.

14. Назаренко Г. К. К вопросу о законодательном обеспечении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Г. К. Назаренко, В. Н. Галочкин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2013. – № 2. – С. 106–112.

15. Малько А. В. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования / А. В. Малько, А. П. Лиманская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6. – С. 120–124.

16. Григорьев В. Н. Особые правовые режимы: вопросы соответствия Конституции / В. Н. Григорьев // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2015. – № 4. – С. 22–29.

17. Левин А. О. Обеспечение прав и свобод человека в условиях действия чрезвычайного законодательства / А. О. Левин // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 116–122.

18. Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации / А. А. Подмарев // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2018. – Т. 18, вып. 1. – С. 96–100.

19. Беляева Г. С. К вопросу о понятии правового режима ограничения / Г. С. Беляева // Проблемы экономики и юридической практики. – 2013. – № 4. – С. 10–12.

20. Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайной ситуации : дис. … канд. юрид. наук / П. В. Космынина. – М., 2004. – 200 с.

21. Шурухнова Д. Н. Административно-правовое регулирование режима повышенной готовности / Д. Н. Шурухнова, Л. С. Комовкина // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 4. – С. 233–238.

22. Гулакова В. Ю. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России / В. Ю. Гулакова, Н. С. Касторнов // Базис. – 2020. – № 1. – С. 26–29.

23. Сыропятова С. Б. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии / С. Б. Сыропятова, Л. Н. Алланина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2020. – Т. 1, № 2. – С. 139–148.

24. Габиева С. М. Пределы ограничения прав и свобод в Российской Федерации / С. М. Габиева // Закон и право. – 2020. – № 8. – С. 27–29.

25. Давыдов В. О. Спекуляция пандемией: как преступники используют кризис covid-19 (по материалам доклада Исполнительного директора Европол К. де Боль «Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit the Covid-19 Crisis») / В. О. Давыдов // Известия Тульского государственного университета. Серия «Экономические и юридические науки». – 2020. – № 2. – С. 19–25.

26. Ярош А. В. Роль работодателя в сохранении здоровья своих работников в условиях распространения Covid-19 / А. В. Ярош // Образование и право. – 2020. – № 4. – С. 84–91.

27. Латыпов В. С. Применим ли УПК России в условиях пандемии (в контексте вовлечения и участия лиц, оказывающих содействие) / В. С. Латыпов // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2020. – № 2. – С. 72–79.

28. Спесивов Н. В. Пандемия COVID-19 как фактор «вынужденной цифровизации» российского уголовного судопроизводства / Н. В. Спесивов, А. А. Титов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 3. – С. 193–200.

29. Хадисов Г. Х. Обеспечение прав граждан при возникновении чрезвычайной ситуации / Г. Х. Хадисов, М.-С. З. Ильясов // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 4. – С. 226–229.

30. Ефремова М. А. Новеллы уголовного законодательства в условиях пандемии / М. А. Ефремова, А. А. Шутова, А. А. Никифорова // Вестник Удмуртского университета. – 2020. – Т. 30, вып. 4. – С. 541–553.

REFERENCES

1. Kuzmin A.I. Legal bases of the emergency situation. *Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoi zashchity = Scientific and educational tasks of civil defence*, 2011, no. 3, pp. 17–22. (In Russ.).

2. Porfiriev B.N. Organization of management in emergency situations. *Nauka i tekhnika upravleniya = Science and technology of management,* 1989, no. 1, pp. 20–22. (In Russ.).

3. Chernykh V.V. On the relationship between the concepts of "earthquake", "flood", "hurricane", "natural disaster", "natural emergency", "natural and man-made emergency". *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2009, no. 3, pp. 53–54. (In Russ.).

4. Kovaleva O.V. *Legal regulation of the protection of citizens' rights in the event of natural and social emergencies*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2009. 189 p. (In Russ.).

5. Frolov A.I. The concept of an emergency according to Russian legislation. *Criminalist*, 2015, no. 1, pp. 72–76. (In Russ.).

6. Goltsov V.B. Emergency situation: theory or legal fact. *Yuridicheskii mir = Juridical world*, 2009, no. 3, pp. 52–53. (In Russ.).

7. Ralitnaya O.A. *Emergencies as circumstances of a state of emergency*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2008. 157 p. (In Russ.).

8. Afzaletdinova G.Kh. *Exceptional regimes in Russian law*, Cand. Diss. Moscow, 2016. 202 p. (In Russ.).

9. Bakhrakh D.N., Rosinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*. Moscow, Prospekt Publ., 2008. 512 p. (In Russ.).

10. Melekhin A.V. *Special legal regimes of the Russian Federation*. Moscow, Market-DS, 2008. 188 p. (In Russ.).

11. Ziborov O.V. Modern emergency legislation: excessive brutality or the only way to restore order? *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2014, no. 2, pp. 272–275. (In Russ.).

12. Gromov M.A. Extraordinary legal regimes as a subsystem of administrative and legal regimes. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2008, no. 1, pp. 394–396. (In Russ.).

13. Maidykov A.F., Ovchinnikov V.V. On the concept and introduction of special legal regimes in order to ensure the safety of citizens of the Russian Federation. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2016, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.).

14. Nazarenko G.K., Galochkin V.N. On the issue of legislative support for the protection of the population and territories from emergency situations. *Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoi zashchity = Scientific and educational tasks of civil defence*, 2013, no. 2, pp. 106–112. (In Russ.).

15. Malko A.V., Limanskaya A.P. Special legal regime as a special means of legal regulation. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2013, no. 6, pp. 120–124. (In Russ.).

16. Grigoriev V.N. Special legal regimes: issues of compliance with the Constitution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2015, no. 4, pp. 22–29. (In Russ.).

17. Levin A.O. Ensuring human rights and freedoms in the context of emergency legislation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2015, no. 2, pp. 116–122. (In Russ.).

18. Podmarev A.A. Restriction of human and civil rights and freedoms under martial law in the Russian Federation. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 96–100. (In Russ.).

19. Belyaeva G.S. On the question of the concept of the legal regime of restriction. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Problems of Economics and Legal Practice*, 2013, no. 4, pp. 10–12. (In Russ.).

20. Kosmynina P.V. *Legal regime of crime prevention in an emergency*, Cand. Diss. Moscow, 2004. 200 p. (In Russ.).

21. Shurukhnova D.N., Komovkina L.S. Administrative and legal regulation of the high alert regime. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia*, 2020, no. 4, pp. 233–238. (In Russ.).

22. Gulakova V.Yu., Kastornov N.S. Organizational and legal measures to combat the pandemic in Russia. *Basis*, 2020, no. 1, pp. 26–29. (In Russ.).

23. Syropyatova S.B., Allanina L.N. Legal regulation of national security and life in a pandemic. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishheva = Vestnik of VUiT*, 2020, vol. 1, no. 2, pp. 139–148. (In Russ.).

24. Gabieva S.M. Limits of Restriction of Rights and Freedoms in the Russian Federation. *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2020, no. 8, pp. 27–29. (In Russ.).

25. Davydov V.O. Pandemic Speculation: how criminals exploit the Covid-19 crisis (Based on a report by Executive Director Europol C. De Bolle Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit the Covid-19 Crisis). *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki" = News of the Tula state university. Economic and legal sciences*, 2020, no. 2, pp. 19–25. (In Russ.).

26. Yarosh A.V. The role of the employer in maintaining the health of it's employees in the context of Covid-19 distribution. *Obrazovanie i pravo = Education and law*, 2020, no. 4, pp. 84–91. (In Russ.).

27. Latypov V.S. Is the code of criminal procedure applicable in the context of a pandemic? (in the context of the involvement and participation of assistance providers). *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2020, no. 2, pp. 72–79. (In Russ.).

28. Spesivov N.V., Titov A.A. Pandemic COVID-19 as a factor of "forced digitalization" of Russian criminal justice. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2020, no. 3, pp. 193–200. (In Russ.).

29. Khadisov G.Kh., Ilyasov M.-S.Z. Ensuring the rights of citizens in an emergency. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2020, no. 4, pp. 226–229. (In Russ.).

30. Efremova M.A., Shutova A.A., Nikiforova A.A. Novels of Criminal legislation in the conditions of pandemia. *Vestnik Udmurtskogo universiteta = Bulletin of Udmurt University*, 2020, vol. 30, no. 4, pp. 541–553. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Коряковцев Вячеслав Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А
E-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vyacheslav V. Koryakovtsev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru

Питулько Ксения Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А
E-mail: lokhi@rambler.ru

Сергеева Анжелика Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А
E-mail: anzh-sergeeva@yandex.ru

Kseniia V. Pitulko – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: lokhi@rambler.ru

Anzhelika A. Sergeeva – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: anzh-sergeeva@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коряковцев В.В. Установление административной и уголовной ответственности в период действия режима повышенной готовности / В.В. Коряковцев, К.В. Питулько, А.А. Сергеева // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 215–231. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).215-231.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Koryakovtsev V.V., Pitulko K.V., Sergeeva A.A. Establishing the administrative and criminal responsibility during the high alert period. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 215–231. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).215-231. (In Russ.).

УДК 342.97
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).232-248

CC BY 4.0

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ И СТРОГАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ФУТБОЛЬНЫХ КЛУБОВ ЗА ПОВЕДЕНИЕ БОЛЕЛЬЩИКОВ В СОРЕВНОВАНИЯХ УЕФА

И.А. Васильев
Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
30 марта 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Строгая ответственность, поведение болельщиков, ответственность клубов, спортивная ответственность, футбол, соревнования, УЕФА, принцип соразмерности, смягчающие обстоятельства, отягчающие обстоятельства, правоприменительная практика

Рассмотрено применение принципа соразмерности – одной из основ спортивной юриспруденции – по делам о строгой ответственности футбольных клубов за поведение болельщиков, не предполагающей доказывание вины. Ответственность без вины повышает ценность исследования фактических обстоятельств дисциплинарного спора. Автором проанализирована практика применения строгой ответственности клубов за поведение зрителей в соревнованиях УЕФА начиная с 2007 г. Для соблюдения принципа соразмерности санкций предлагается использовать несколько обязательных шагов: 1) проанализировать фактические обстоятельства, чтобы найти среди них исключительные обстоятельства; 2) указывать в правоприменительных решениях, какие обстоятельства являются смягчающими, какие отягчающие обстоятельства установлены и как они в совокупности влияют на выбор санкции; 3) всегда выбирать минимальную санкцию при отсутствии отягчающих обстоятельств, поскольку строгая ответственность является вынужденным правовым институтом; 4) использовать предыдущие решения юрисдикционных органов УЕФА и CAS по данному составу проступка, когда фактические обстоятельства являются близкими (не обязательно такие обстоятельства должны быть аналогичными).

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND STRICT LIABILITY OF FOOTBALL CLUBS FOR THE BEHAVIOR OF SPECTATORS AT UEFA COMPETITIONS

Ilia A. Vasilyev
St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info
Received –
2021 March 30
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Strict liability, behavior of spectators, clubs' liability, disciplinary liability, football, competitions, UEFA, the principle of proportionality, mitigating circumstances, aggravating circumstances, law enforcement practice

The subject. This article is devoted to the content of the principle of proportionality in disputes about the strict liability of football clubs for the behavior of spectators. The proportionality means that the sanction corresponds to the offense and it has two dimensions. Firstly, the more serious the offense is the higher the sanction should be. Secondly, proportionality protects sport from unreasonably low sanctions while the violation is serious.
The purpose of the study is the content of the principle of proportionality: the use of related principles of sports jurisprudence, exceptional circumstances (mitigating and aggravating) in the practice of applying clubs` strict liability for spectators` behavior in UEFA competitions over the period 2007-2021. Liability without fault increases the value of investigating the factual circumstances of a dispute. The broad discretion of the bodies raises the question of the validity of the choice of aggravating circumstances or the refusal of mitigating circumstances. Therefore, the jurisdictional authority in each specific dispute must search for exceptional circumstances thereby fulfilling the principle of proportionality. The second important nuance of strict liability in the UEFA regulations is the difference in the interconnection between violations and sanctions. In some articles, the sanction is predetermined. It is possible to reduce such a sanction only in the presence of an exceptional circumstance and to increase it in the presence of an aggravating circumstance. Separately considered, in conjunction with the principle of proportionality, other principles: principles of predictability of sanctions, equal treatment, the precedent value of decisions on similar disputes (stare decisis).
Methodology. The methodological basis of the stated research involves the generalization and analysis of the practice of two institutions of sports jurisprudence. Firstly, the jurisdictional bodies of UEFA are publicly available, as well as available to the author, but currently

not available for free download on the UEFA website. Secondly, the relevant decisions of the Court of Arbitration for Sport are in the public domain. Turning to the approaches of law enforcement officers regarding the content of the principle of proportionality meant comparing positions that did not differ in inconsistency. As a result of the analysis of the practice were systematized and identified typical exceptional circumstances, unique exceptional circumstances, and specific enforcement of the principle of proportionality.
The main results of research and the field of their application. The article examined the normative limits of sanctions in the UEFA Disciplinary Regulations; exceptional circumstances affecting the choice of sanction; search by the law enforcement officer of the content of exceptional circumstances; principles of predictability of sanctions, equal treatment, the precedent value of decisions on similar disputes (stare decisis) in connection with the verification of sanctions for proportionality. Compliance with the principle of proportionality, in this case, should protect the club from an unreasonably harsh and grossly disproportional sanction. Therefore, it is important to analyze the factual circumstances: which of them are mitigating and which are aggravating. In other categories of offenses, the sanction remains at the discretion of the jurisdictional authority. In such violations, the principle of proportionality takes on a special value. The more flexibility in the choice of sanction is, the higher is the risk of abuse by the jurisdictional bodes. UEFA`s enforcement practice is seeking exceptional circumstances that are not consistent enough to be predictable. Some consistency exists only concerning aggravating circumstances. There is an unreasonably strict approach to mitigating circumstances. The practice of CAS does not differ from the practice of UEFA in terms of strict liability compositions. The principle of proportionality in sports jurisprudence can be interconnected with other legal concepts. Such concepts are equal treatment, predictability, and so-called stare decisis.
Conclusions. For the slightly undisputed observance of the principle of proportionality, several requirements must be fulfilled. First, analyze the factual circumstances to find exceptional circumstances among them. Secondly, always choose the minimum sanction in the absence of aggravating circumstances, since strict liability is a forced legal institution. Thirdly, indicate in the decisions what circumstances are mitigating, what aggravating circumstances have been established, and how they both affect the choice of a sanction. Fourth, use the previous decisions of the UEFA`s jurisdictional bodies and CAS of the strict liability offenses when the actual circumstances are close.

1. Введение

Спортивная ответственность (в английском языке – «дисциплинарная ответственность» в силу ее происхождения из отношений прямого или косвенного членства в спортивных ассоциациях и организациях) 1990-х гг. существует в двух возможных видах. Первый – ответственность, которую можно назвать классической, как обязывающей орган по разрешению споров установить наличие вины субъекта спорта в содеянном. Второй вид – строгая ответственность (*strict liability*), используется при некоторых нарушениях антидопингового регулирования (предполагает перенос бремени доказывания отсутствия вины или халатности[1] либо незначительной вины или халатности[2]), определенных проступках в мотоспорте[3] (когда субъекту спорта регламентом международной федерации не предоставлялось право доказать отсутствие вины), манипулировании офици-

[1] См., напр., Общероссийские антидопинговые правила: «12.5. Отмена срока дисквалификации в случаях отсутствия вины или халатности. Если спортсмен или иное лицо смогут доказать в каждом конкретном случае, что в их действиях отсутствует вина или халатность, то применимый в ином случае срок дисквалификации не должен быть применен». – СПС «КонсультантПлюс».

[2] См., напр., Общероссийские антидопинговые правила: «12.6.1.1. Особые субстанции или особые методы. В случаях, если нарушение Правил включает особую субстанцию (отличную от субстанции, вызывающей зависимость) или особый метод и спортсмен или иное лицо смогут доказать незначительную вину или халатность, максимальный срок дисквалификации составляет два года, и минимальный – предупреждение без назначения срока дисквалификации в зависимости от степени вины спортсмена или иного лица».

[3] Arbitration CAS 2006/A/1164 Luca Scassa & MV Agusta Motor Spa v. Fédération Internationale de Motocyclisme (FIM), award of 15 March 2007. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1164.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Print)

альными лицами результатами матчей в футболе (клуб отвечает за воздействие своего официального лица на результат[4]), а также при определении субъекта ответственности за поведение болельщиков в футболе и водном поло (клубы и национальные федерации всегда отвечают за поведение своих болельщиков – даже в отсутствии вины[5]). Последний вариант строгой ответственности отличается от других основанием возникновения. В качестве такового выступают действия третьих лиц, не являющихся должностными лицами клуба. Мы в течение последних семи лет последовательно отслеживаем практику Союза европейских футбольных ассоциаций (далее – УЕФА) по составам строгой ответственности (дискриминационное поведение – ст. 14 Дисциплинарного регламента УЕФА; неприемлемое поведение болельщиков – ч. 2 ст. 16 названного регламента) и можем констатировать существующую неоднозначность обоснования юрисдикционными органами УЕФА (контрольно-дисциплинарной и этической комиссией УЕФА, апелляционной комиссией) и Спортивным арбитражным судом (далее – *CAS*, спортивный арбитраж, арбитраж) выбираемой спортивной санкции и определения ее размера.

Одним из центральных критериев надлежащего, справедливого спортивного правосудия является принцип соразмерности (*proportionality*), означающий, что санкция не может быть явно и значительно несоразмерной содеянному (*evidently and grossly disproportionate*)[6]. Данный принцип в спортивном правосудии небезосновательно причисляется к общетеоретическим принципам, наряду с предсказуемостью (*predictability*) и равным обращением (*equal treatment*) [1, p. 30]. Принцип соразмерности называют и проявлением справедливости права: поиском баланса между конкурирующими интересами, не забывая об уровне воздействия, которое будет оказано на нарушителя [2, с. 487]. Соразмерность обусловливает и необходимый уровень негативной санкционной политики, когда нарушение сопровождается не соответствующей ему низкой санкцией. Содержание «явной и значительной несоразмерности» должно формулироваться при разрешении спора в каждом конкретном случае на основании установленных субъективных и объективных обстоятельств совершенного нарушения, включая те из последних, которые могут быть квалифицированы как смягчающие или отягчающие. Обращаясь к Дисциплинарному регламенту УЕФА, мы находим именно такую формулу в положениях ст. 23[7]. Наряду с этим возникает вопрос об обязанности юрисдикционного органа и спортивного арбитража соответствия собственной правоприменительной практики в целях соблюдения принципа равного обращения (*equal treatment*). Следуя процессуальным регламентам, ни юрисдикционные органы, ни арбитраж не связаны своей практикой для принятия решений. Ответить на этот вопрос утвердительно не представляется возможным и на основании практики УЕФА [3, с. 62] или *CAS* [4, p. 45]. В то же время спортивный правоприменитель и не рискнет прямо проигнорировать принцип равного обращения к субъектам спорта, привлекаемым к строгой ответственности. Правомерность проведения аналогии между конкретными ситуациями нарушений болельщиков остается на усмотрение вышеназванных органов по разрешению споров, чем легализуется формальное применение *equal treatment* – в зависимости от фактических обстоятельств дела (*case-by-case basis*[8]), которые редко совпадают. Требование применения принципа равного обращения, на пер-

[4] Arbitration CAS 2014/A/3625 Sivasspor Kulübü v. Union of European Football Association (UEFA), award of 3 November 2014. URL: http:// jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20 Documents/3625.pdf#search=3625 (дата обращения: 30.03.2021).

[5] Начиная со спора Arbitrage TAS 2002/A/423 PSV Eindhoven / Union des Associations Européennes de Football (UEFA), sentence du 3 juin 2003. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/423.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[6] Первым решением о применении строгой ответственности в футболе с проверкой на соответствие принципу соразмерности являлось следующее: Arbitration CAS 2007/A/1217 Feyenoord Rotterdam v. Union of European Football Associations (UEFA), award of 20 April 2007, para. 36. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1217.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[7] UEFA Disciplinary Regulations, Article 23 “Determination of disciplinaty measures”: «1. The competent disciplinary body determines the type and extent of the disciplinary measures to be imposed in accordance with the objective and subjective elements of the offence, taking account of both aggravating and mitigating circumstances». – здесь и далее цит. по: URL: https://documents.uefa.com/v/u/ZNsWJsRSmOuSS2Ql_y8~qQ (дата обращения: 30.03.2021).

[8] Arbitration CAS 2012/A/2750 Shakhtar Donetsk v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA) & Real Zaragoza S.A.D., award of 15 October 2012, para. 133: «…the particular circumstances of a case have to be taken into account in deciding whether or not to close the proceedings in a particular case. Similar cases have to be treated similar, but dis-

ISSN 2658-4050 (Online)

вый взгляд, не сводится к прецедентному значению решений правоприменителя в спорте (*stare decisis*[9]). Но к обсуждению перечисленных доктринальных концепций мы впоследствии вернемся в настоящем исследовании. Пока же заметим, что некоторые правовые позиции используются в фактическом прецедентном статусе – таковым является решение арбитража TAS 2002/A/423, начиная с которого в практике строгой ответственности клубов за поведение болельщиков в футболе приводится следующее мнение арбитража: «Принцип строгой ответственности клубов за поведение своих болельщиков носит превентивный и предостерегающий характер. Но данный принцип преследует не цель наказания клуба, вина которого может отсутствовать, а возложение на него ответственности за неправомерное поведение болельщиков»[10]. В данной цитате обращает на себя внимание признание факта нормативного переложения ответственности с лица, совершающего деяние (между прочим, формально называемого субъектом футбола, например в Дисциплинарном регламенте Российского футбольного союза[11]), на субъекта спорта – клуб. Значение такого «трансфера» области ответственности футбольными регуляторами как «законодателями» видится в стимулировании клубов на работу со своими болельщиками, результатом которой должно стать вытеснение любых проявлений хулиганства и пропаганды не связанной с футболом информации за пределы спорта. Постулируется, будто бы существует по умолчанию взаимосвязь между претерпеванием клубом негативных последствий в форме санкций и поведением болельщиков: чем серьезнее меры принуждения в отношении клуба, тем лучше поведение демонстрируют его сторонники, чтобы впоследствии не ухудшать положение новыми санкциями. Такое далеко не безупречное моделирование отношений клуба и болельщиков должно, как видится УЕФА, дополнительно обосновывать состоявшийся в футболе подход.

Но что же является основной причиной использования строгой ответственности в футболе и почему индивидуальное преследование за поведение на матчах оставлено на откуп регулированию национальных правопорядков (к примеру, в России – ст. 20.31 Кодекса об административных правонарушениях[12])? При ответе на такой вопрос мы встречаем тезис, цитируемый в практике спортивного арбитража в связи с широким подходом к допустимости доказательств[13] и соответствующий действительному положению вещей – об ограниченности полномочий и ресурсов федераций футбола в сравнении с органами публичной власти. Кроме того, не будем забывать, что болельщики не могут быть подведены под дисциплинарную юрисдикцию федераций даже через договорные отношения фактом приобретения или иного способа получения билета, абонемента. Остается гражданско-правовая ответственность таких лиц за причиненный своим поведением вред ор-

similar cases could be treated differently». – URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2750.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[9] Arbitration CAS 2018/A/6072 Kwesi Nyantakyi v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 9 April 2020, para. 60: «It is well-established (and uncontested by the Parties) that there is no principle of binding precedent (stare decisis) at CAS. To the extent that it finds it useful, however, the Panel is free to take note of the decisions in previous cases which involved broadly similar circumstances, in order to aid it in determining whether the sanction in the Appealed Decision is proportionate in all the circumstances». – URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/6072.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[10] См., напр., Arbitration CAS 2013/A/3047 FC Zenit St. Petersburg v. Russian Football Union (RFU), award of 7 October 2013, para. 58: «These provisions contain a very important principle in football, which is the principle of liability of a club for the behaviour of its supporters. This principle fulfils a preventive and deterrent function. Its purpose is not to punish the club itself, which may have nothing to feel guilty about, but to pass the responsibility on the club for its supporters' faulty behaviour (in this sense: CAS 2002/A/423)». – URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3047.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[11] Дисциплинарный регламент Российского футбольного союза. Список терминов и определений, п. 14: «Субъект футбола – зрители (болельщики) и их объединения. – URL: https://rfs.ru/subject/documents/index?id=1&cat_id=2 (дата обращения: 30.03.2021).

[12] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

[13] Arbitration CAS 2009/A/1920 FK Pobeda, Aleksandar Zabrcanec, Nikolce Zdraveski v. UEFA, award of 15 April 2010, para. 85: «Taking into account the nature of the conflict in question and the paramount importance of fighting corruption of any kind in sport and also considering the nature and restricted powers of the investigating authorities of the governing bodies of sport as compared to national formal interrogation authorities, the Panel is of the opinion that cases of match-fixing should be dealt with in line with the CAS constant jurisprudence on disciplinary doping cases. Therefore, the UEFA must establish the relevant facts to the comfortable satisfaction of the Court having in mind the seriousness of the allegation which is made». – URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1920.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Print)

ганизатору матча[14], которым, согласно Регламенту УЕФА по организации и безопасности на матчах, является конкретный клуб, а не федерация[15]. Последняя может заявить только об ущербе своей деловой репутации и репутации соревнования в целом. Впрочем, такой вид ответственности не является предметом нашего текущего исследования. Резюмируя, мы можем констатировать отсутствие дисциплинарных механизмов воздействия федераций футбола на болельщиков, что вынуждает искать субъекта ответственности за их поведение. Другая возможная аргументация использованию строгой ответственности в футболе видится субсидиарной, подкрепляющей причину совсем не бесспорного выбора, – за неприемлемое для соревнования поведения кто-то (болельщик) должен ответить, но поскольку полномочия федерации не распространяются на него, то выбираем субъекта, находящегося под нашей дисциплинарной властью.

2. Дисциплинарный регламент УЕФА и нормативные границы санкций

Возможно ли ожидать от футбольных регуляторов, осознающих вынужденность института строгой ответственности, использования минимальных санкций для споров, в которых отсутствуют отягчающие обстоятельства? Пример УЕФА демонстрирует неоднозначный ответ. С одной стороны, ч. 2 ст. 16 Дисциплинарного регламента не содержит предзаданных санкций, позволяя выбирать любую или любые из перечня, представленного для клубов и федераций в положениях ст. 6 названного акта. Наличие в приложении к регламенту рекомендованных санкций по некоторым из нарушений[16], перечисленных в ч. 2 ст. 16 регламента, только отчасти может служить отправной точкой для рассуждений юрисдикционного органа, арбитража с учетом принципа соразмерности. Помимо рекомендательного характера, такие меры могут быть актуальны только для нарушений, не сопровождаемых исключительными (смягчающими, отягчающими) обстоятельствами. При наличии последних правоприменителю будет сложно выбрать соразмерную санкцию, отталкиваясь только от предлагаемого в регламенте варианта. В то же время другой состав строгой ответственности клубов – дискриминационное поведение болельщиков (ч. 2 ст. 14 Дисциплинарного регламента) – включает минимальную санкцию в виде закрытия сектора стадиона, а при рецидиве (ч. 3 ст. 14 регламента) предполагает еще большую нормативную определенность – матч без зрителей и штраф в размере 50 000 евро и выбор из нескольких санкций в случае третьего и последующего нарушений (более одного матча без зрителей, проведение матча на другом стадионе, техническое поражение, снятие очков и/или дисквалификация из соревнования)[17]. Отсутствие в строгой ответственности за дискриминационное поведение ранжира проступков по степени тяжести не препятствует *CAS* обратить внимание юрисдикционных органов УЕФА на необходимость фактического использования таковой. Согласно позиции арбитража в одном из споров, градация степени серьезности дискриминационного поведения болельщиков должна применяться, поскольку практика применения ст. 14 регламента подтверждает – хотя все расистские действия недопустимы, некоторые из них менее терпимы, чем остальные[18]. Поэтому арбитраж направил органам УЕФА недвусмысленный посыл о следовании принципу соразмерности: споры согласно ст. 14 должны рассматриваться каждый раз индивидуально по существу и в конкретном контексте.

[14] Вредом является спортивная санкция, примененная к клубу национальной футбольной федерацией или УЕФА в зависимости от уровня соревнования. Наиболее частой такой санкцией является штраф, но и другие типы, как то закрытие сектора или секторов стадиона, проведение матча без зрителей, могут быть математически обсчитаны для установления возможного размера вреда.

[15] UEFA Safety and Security Regulations, Article 3 “Definition of terms”: «d. Match organiser: an association or club responsible for organising a match to be played at home, or an association, club or other entity responsible for organising a match at a neutral venue, whether or not one of its teams is involved». – URL: https://documents.uefa.com/r/CWhJ~bY3mi97N9RltR4txw/root (дата обращения: 30.03.2021).

[16] Рекомендованы санкции только в отношении следующих нарушений из области строгой ответственности клубов: Annex A – List of disciplinary measures. Invasion of the field of play, Lighting of fireworks, Use of laser pointer or similar, Message not fit for a sports event, Act of damage.

[17] UEFA Disciplinary Regulations, Article 14 “Racism and other discriminatory conduct”: «2. If one or more of a member association or club’s supporters engage in the behaviour described in paragraph 1, the member association or club responsible is punished with a minimum of a partial stadium closure. 3. The following disciplinary measures apply in the event of recidivism: a. a second offence is punished with one match played behind closed doors and a fine of € 50,000; b. any subsequent offence is punished with more than one match behind closed doors, a stadium closure, the forfeiting of a match, the deduction of points and/or disqualification from the competition».

[18] Arbitration CAS 2013/A/3324 & 3369 GNK Dinamo v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 13 June 2014, para. 9.31. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3324,%203369.pdf.

ISSN 2658-4050 (Online)

Дисциплинарный регламент УЕФА прямо не воспринял концепцию назначения санкции менее нормативно определенного размера, что оставляет на усмотрение правоприменителя решение о снижении размера санкции на основании смягчающих обстоятельств[19]. Однако, в ситуации предзаданной безальтернативности санкции, препятствующей выбору даже когда иной меры принуждения будет достаточно для достижения целей ответственности, остаются сомнения о соблюдении соразмерности как выражения справедливости [5, с. 132]. При выборе санкции и ее размера необходимо помнить о достижении цели или большинства целей соответствующей юридической ответственности [6, с. 63], в нашем случае – спортивной ответственности. Санкции в рамках строгой ответственности клубов не могут преследовать исключительно карательную цель, поскольку действительный нарушитель не оказывается в спектре прямого воздействия. Правоприменителю в спортивном правосудии следует помнить о сочетании двух целей в рамках института: превентивной (информационно-психологического воздействия [7, с. 49]) и негативного, карательного эффекта для нарушителя. Мы можем привести пример одного решения, когда юрисдикционный орган поставил вопрос о выходе за нижний предел санкции (впрочем, безрезультатно для клуба – доказательства существования смягчающих обстоятельств не были представлены): «единственным основанием для отступления от стандартной санкции, предусмотренной ч. 2 ст. 14 Дисциплинарного регламента, может быть наличие “исключительных обстоятельств”»[20]. В такой ситуации применение принципа соразмерности сводится только к проверке оснований – отягчающихся обстоятельств – для повышения размера санкции. Выход за минимальный предел спортивных санкций сегодня оценивается как соответствие принципу соразмерности и в профильной научной литературе [8, p. 143].

Соразмерность представляет амбивалентное требование при выборе юрисдикционным органом негативной меры принуждения и предполагает сбалансированный, объективный поиск всех относимых исключительных обстоятельств, могущих повлиять на более точное назначение санкции. Вместе с тем создание единообразно-гибкого подхода к строгой ответственности клубов сегодня не просматривается в практике УЕФА в качестве ценности: регулятор против установления максимальной дискреции для своих юрисдикционных органов по выбору санкции и ее размера для всех нарушений, представленных в положениях ст. 14 и ч. 2 ст. 16 Дисциплинарного регламента. Наличие предельно широкого усмотрения правоприменителя по смягчающим и отягчающим ситуацию обстоятельствам, как мы продемонстрируем далее, исправить сегодня не в состоянии.

2.1. Исключительные обстоятельства, влияющие на выбор санкции

Концепция исключительных обстоятельств в Дисциплинарном регламенте УЕФА обладает спецификой в сравнении с классикой национальных правовых систем. Так, в данном акте называются по одному отягчающему и смягчающему обстоятельству. Последним является незамедлительная реакция клуба – организатора матча на поведение болельщиков[21], предусмотренное п. «а», «е» ч. 2 ст. 16 регламента[22], оценка которой как достаточной для признания в статусе смягчающего обстоятельства оставлена на усмотрение юрисдикционного органа. Опираясь на практику, можем утверждать о расширении смысла обстоятельства в сравнении с нормативно зафиксированным: требуется не только незамедлительная реакция клуба-организатора, но и результат – полная элиминация поведения болельщиков[23], тогда как частичная эффективность действий не признаётся выполнением условия регламента[24]. В сравнении, отягчающим обстоятельством всегда является рецидив как совершение проступка идентичной природы (*similar nature*), рассматриваемый для

[19] Arbitration CAS 2013/A/3324 & 3369 GNK Dinamo v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 13 June 2014, para. 9.30.

[20] Decision UEFA AB of 11 September 2015. FC Midtjylland (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[21] UEFA Disciplinary Regulations, Article 23 “Determination of disciplinary measures” : «In the case of offences related to Article 16(2) (a) and (e), the competent disciplinary body may take into consideration the immediate reaction of the host club or national association as a mitigating circumstance».

[22] UEFA Disciplinary Regulations, Article 16 “Order and security at UEFA competition matches”: «a. the invasion of the field of play; e. the use of gestures, words, objects or any other means to transmit a provocative message that is not fit for a sports event, particularly provocative messages that are of a political, ideological, religious or offensive nature».

[23] Decision UEFA CEDB of 13 October 2016. FC Zürich (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[24] Decision UEFA CEDB of 23 February 2017. Borussia Dortmund (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

ISSN 2542-1514 (Print)

нарушений ч. 2, 3 ст. 14[25] и ч. 2 ст. 16[26] регламента в разных временных пределах. Проблема применения рецидива заключается в дуализме составов строгой ответственности, распределенного между приведенными нарушениями: будет ли иметь «аналогичный» характер, например, использование пиротехники, когда ранее к клубу применена санкция за расистское поведение болельщиков? Обращаясь к практике юрисдикционных органов УЕФА, мы обнаруживаем ожидаемую позицию о праве усмотрения в каждом конкретном случае: обладает ли нарушение идентичной природой в пределах срока давности или нет[27]. На сегодняшний день правоприменение идет по пути перекрестного признания оснований рецидива между составами двух названных нами статей, что, впрочем, может показаться логичным – идентичным основанием ответственности клуба является поведение болельщиков. В сравнении со сказанным, всё же остаются два сомнения. Первое – названия статей регламента (ст. 14 «Расизм и другое дискриминационное поведения», ст. 16 «Порядок и безопасность на матчах соревнований УЕФА»), при первом приближении, указывают на разную природу включенных в их положения проступков. Второе – различие сроков давности: для ч. 2 ст. 16 таковой составляет 2 года, тогда как для ст. 14 регламента – 3 года. Поэтому клуб, привлекаемый к ответственности по последнему составу, будет проверяем на предмет предшествующих нарушений ч. 2 ст. 16 регламента в пределах трех лет, тогда как другой клуб, находящийся в противоположной ситуации, ограничивается в возможной негативной дисциплинарной статистике двумя годами. Получается, что совершение болельщиками дискриминационного акта впервые становится более «удобным» для клуба, чем проступки, сформулированные в положениях ч. 2 ст. 16. Заметим, что проблема терминологии повторности совершаемого проступка в спорте не ограничивается футболом [9, с. 85]. Любые иные обстоятельства могут быть определены юрисдикционным органом УЕФА по своему усмотрению в статусе отягчающих в зависимости от обстоятельств конкретного спора.

Степень влияния рецидива на выбор санкции и ее размера нельзя недооценивать. Например, в одном из известных споров по строгой ответственности, дошедших до *CAS*, клуб обладал масштабной негативной дисциплинарной статистикой (четырнадцать дисциплинарных споров, из которых двенадцать были связаны с поведением болельщиков[28]). Арбитраж подчеркнул, что клубы, систематически демонстрирующие неприемлемое поведение болельщиков, заслуживают серьезных санкций – одной из санкций была применена дисквалификация из соревнований УЕФА. В сравнении, матч без зрителей оценивался *CAS* в большей степени санкцией для противоположной команды, чем для клуба-нарушителя, в силу разного масштаба поддержки болельщиками. Тем самым арбитраж отслеживал достижение одной из целей ответственности (карательной), которая не может распространяться на субъекта футбола, не совершавшего проступка. Поскольку в данном случае речь шла о дискриминационных действиях, то *CAS* выбрал единственным соразмерным вариантом из доступных для ст. 14 Дисциплинарного регламента санкций именно дисквалификацию. Такая мера принуждения, по мнению арбитража, способна элиминировать поведение болельщиков клуба на определенный период – в сезоне ее применения неприемлемого поведения больше не будет[29]. Здесь мы видим акцент *CAS* в проверке санкции на предмет достижения второй цели строгой ответственности – превентивной.

Другой пример, позволяющий нам выявить практическое значение рецидива, связан с прерыванием футбольного матча, проводимого без зрителей, запуском пиротехники болельщиками клуба, расположенными на прилегающей к стадиону территории. Арбитраж назвал такое поведение серьезным нарушением, подтверждающим, что ранее примененные УЕФА санкции в отношении клуба за использование пиротехники не достигли своей цели и

[25] UEFA Disciplinary Regulations, Article 25 “Recidivism”: «1. Recidivism occurs if another offence of a similar nature is committed within: d. three years of the previous offence in all other cases».

[26] UEFA Disciplinary Regulations, Article 25 “Recidivism”: «1. Recidivism occurs if another offence of a similar nature is committed within: c. two years of the previous offence if that offence was related to order and security at UEFA competition matches».

[27] Decision UEFA CEDB of 15 October 2019. S.S. Lazio. URL: https://www.uefa.com/insideuefa/disciplinary/cases (дата обращения: 30.03.2021).

[28] Arbitration CAS 2007/A/1217 Feyenoord Rotterdam v. Union of European Football Associations (UEFA), award of 20 April 2007, para. 37.

[29] Ibid, paras. 41, 42.

ISSN 2658-4050 (Online)

не стали сдерживающим фактором превенции неприемлемого поведения болельщиков. Как мы ранее отмечали, спортивные санкции, применяемые в порядке строгой ответственности, рассматриваются *CAS* как неотъемлемо преследующие превентивную цель [10, p. 360] в отношении любых аффилированных с клубом лиц, действующих от его имени, равно как и болельщиков. Поэтому хотя матч был прерван на непродолжительное время (около минуты) и никакого серьезного ущерба действиями болельщиков причинено не было, тем не менее данный факт не был интерпретирован как смягчающее обстоятельство в свете многочисленных нарушений идентичной природы, которые имели место ранее[30]. На примере данного спора мы видим блокирующий характер рецидива, препятствующий признанию смягчающим обстоятельством незначительного негативного эффекта от поведения болельщиков.

2.2. Поиск правоприменителем содержания исключительных обстоятельств

Практика юрисдикционных органов УЕФА по использованию института строгой ответственности позволяет выделить только два систематически применяемых отягчающих обстоятельств: серьезность нарушения (масштаб и продолжительность поведения болельщиков[31]; чрезвычайно провокационная природа поведения[32]) и вред репутации УЕФА, организованному соревнованию (из-за оскорбительного для УЕФА содержания поведения[33]; освещение поведения болельщиков в материалах СМИ[34]). Мы специально привели содержание обстоятельств, вкладываемое в них в процессе правоприменительной практики, для акцентирования внимания на горизонте усмотрения в конкретных спорах. Например, «серьезность нарушения» может как иметь детализацию в решении юрисдикционного органа, так и не иметь ее[35]. Лаконичность правоприменителя может усиливаться использованием фактических обстоятельств для определения санкции и ее размера без уточнения, смягчающим или отягчающим обстоятельством таковое является [11, с. 559–560].

Правоприменительная политика юрисдикционных органов УЕФА в отношении смягчающих обстоятельств по спорам о строгой ответственности клубов выглядит немногим более определенной, чем в отношении отягчающих. В данном случае мы имеем дело скорее с отказами в квалификации определенных обстоятельств как смягчающих, и только некоторые из них положительно верифицируются. Здесь следует сделать важную оговорку – сколь-нибудь систематически признаваемые смягчающими обстоятельства, в отличие от отягчающих, в практике органов УЕФА пока нами не прослеживаются. Имеют место единичные случаи, распространение которых на другие ситуации строгой ответственности остается на усмотрение правоприменителя. Так, статус гостевого клуба может быть признан смягчающим обстоятельством, только если присутствуют доказательства принятия таким клубом, являющимся гостевой стороной матча, необходимых мер для недопущения попадания определенных болельщиков, создающих проблемы на соревнованиях, в его сектор (за счет модерирования процесса распространения билетов квоты гостевого сектора)[36]. Другой пример – усилия клуба по работе с болельщиками перед матчами исторических конкурентов, которые в одном из решений контрольно-дисциплинарной и этической комиссии были признаны смягчающим обстоятельством[37]. Приведенные два обстоятельства непосредственно связаны с проспективным влиянием на возможное поведение болельщиков, а если быть точнее – представляли собой превентивные действия по недопущению такового. Но в правоприменительной практике по строгой ответственности мы можем обнаружить, к примеру, решение, которым признан смягчающий статус за ограниченными финансовыми возможностями клуба, подтвержденными средней статистикой посещаемостью домашнего матча: «…что необходимо

[30] Arbitration CAS 2013/A/3139 Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 5 December 2013, para 125. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3139.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[31] Decision CEDB of 23 February 2017. Borussia Dortmund.

[32] Decision CEDB of 23 March 2017. FC Schalke 04 (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[33] Decision AB of 19 May 2015. Vfl Borussia Mönchengladbach (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[34] Decision CEDB of 19 May 2016. Manchester United FC (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[35] Напр., Decision UEFA AB of 8 October 2019. Slovan Bratislava. URL: https://www.uefa.com/insideuefa/disciplinary/cases (дата обращения: 30.03.2021).

[36] Decision CEDB of 23 February 2017. FK Austria Wien (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[37] Decision CEDB of 19 May 2016. Manchester United FC.

брать в расчет особенно при использовании штрафа как вида санкции»[38]. Превентивный характер в таком обстоятельстве увидеть невозможно, но, тем не менее, оно было использовано в целях соразмерного снижения санкции апелляционной комиссией. Для сравнения приведем дело о дисквалификации клуба из соревнования УЕФА, в котором также фигурировал аргумент относительно серьезных экономических потерь, связанных с оплатой трансляций и билетами, которые не будут проданы на предстоящие матчи[39]. Клуб считал, что такое обстоятельство является исключительным и должно быть учтено для замены санкции более мягкой. Однако *CAS* поддержал точку зрения юрисдикционных органов УЕФА, считая последствием дисквалификации только временное экономическое воздействие, не влекущее полный запрет коммерческой деятельности, не влияющее на осуществление спортивной деятельности на национальном уровне и на право участия в соревнованиях УЕФА в следующем сезоне[40]. Не обращаясь к вопросу доказывания (что является, несомненно, важным – необходимо подтвердить расчетами ожидаемый негативный эффект от санкции), обратим внимание, что правоприменитель в обоих случаях комментировал с разным установочным подходом негативные экономические последствия от санкций. В связи с рассмотренными двумя кейсами уместно вспомнить критику отсутствия соотносимости шкалы санкций, имеющих денежный эквивалент (штрафов), с расчетами последствий для субъекта ответственности [12, p. 232].

3. Принципы предсказуемости санкций (*predictability*), равного обращения (*equal treatment*), прецедентное значение решений по аналогичным спорам (*stare decisis*) в связи с проверкой санкций на соразмерность.

Требование понимания клубами влияния определенных обстоятельств на санкционную политику УЕФА перекликается с принципами предсказуемости (*predictability*) и равного обращения (*equal treatment*). Оба названных принципа используются в практике спортивного правосудия для защиты субъектов от непоследовательной и отличающейся слабым обоснованием практики. Поэтому нам представляется возможным их распространение не только буквально на выбранную негативную принудительную меру (санкцию), но и на понятное для клубов единообразное использование института исключительных обстоятельств.

Спортивный арбитраж в одном из решений[41] признал, что осуществление дискреционных полномочий юрисдикционным органом само по себе не противоречит принципу предсказуемости. В то же время важно установить, использовал ли правоприменитель должным образом (тогда принцип предсказуемости соблюдается) или злоупотреблял (принцип предсказуемости, соответственно, нарушается) своим усмотрением. Право дискреции, конечно, не безгранично. Позиция *CAS* заключается в том, что если положения некого дисциплинарного акта спортивной федерации перечисляют виды санкций, которые могут быть применены к клубам, и конституируют их выбор в зависимости от обстоятельств содеянного (поведения нарушителя), то предсказуемость санкции обеспечивается такими нормами[42]. Проецируя данную матрицу на Дисциплинарный регламент УЕФА, мы можем увидеть полное соответствие, только если будем считать нормативно предсказуемым для клуба выбор санкций из широкого перечня ст. 6 для проступков клубов, охватываемых ч. 2 ст. 16 регламента. Наша позиция заключается в том, что непредсказуемость оценки фактических обстоятельств в качестве исключительных неизбежно влечет турбулентность санкции, не исключая ее размера. В итоге наличествует неопределенность для клубов относительно выбора УЕФА меры принуждения, соответствующей целям «строгой ответственности» за конкретное нарушение. Существует риск, что выбор чрезмерной санкции при применении ч. 2 ст. 16 регламента будет означать повышение уровня общественной опасности для спорта конкретного деяния, что, в свою очередь, нарушит соотношение влияния

[38] Decision CEDB of 10 October 2014. Dundalk FC (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).
[39] Arbitration CAS 2007/A/1217 Feyenoord Rotterdam v. Union of European Football Associations (UEFA), award of 20 April 2007, paras. 35, 39.
[40] Ibid, para. 40.
[41] Arbitration CAS 2014/A/3665, 3666 & 3667 Luis Suárez, FC Barcelona & Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 2 December 2014, para. 73. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3665,%203666,%203667.pdf (дата обращения: 30.03.2021).
[42] Arbitration CAS 2019/A/6345 Club Raja Casablanca v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 16 December 2019, para. 62. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/6345.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

на спортивную ответственность признаков, включенных в другие составы проступков [13, с. 69].

Применение требования предсказуемости в отдельных решениях *CAS* рассматривается в связи с проверкой санкции на предмет соответствия принципу соразмерности. Несоразмерные санкции, независимо от применяемых критериев соразмерности, всегда противоречат требованию предсказуемости. Арбитраж обоснованно считает, что в той степени, в которой примененные санкции были соразмерными, поскольку соразмерность должна соблюдаться в правоприменительной деятельности постоянно, они также будут *ipso facto* предсказуемыми[43]. В качестве примера можем вспомнить о поиске порогового значения испытательного срока для условного характера санкций. Согласно ч. 2 ст. 26 Дисциплинарного регламента, возможный диапазон испытательного срока составляет от 1 года до 5 лет[44]. В одном из споров арбитраж поставил вопрос о понимании порогового значения такой серьезной санкции, как дисквалификация из соревнования УЕФА, имеющей условный характер. В течение испытательного срока клуб находится в ситуации неопределенности: какое из нарушений положений регламента, имеющее «идентичную природу» (*similar nature*) в соответствии с ч. 3 ст. 26 регламента, будет расцениваться как основание для трансформации условной санкции в реальную? При отсутствии правовой определенности в отношении порогового значения актуализируется соблюдение принципа соразмерности. Поэтому юрисдикционные органы УЕФА должны в каждой ситуации с клубом, имеющим условную санкцию, исследовать на основании конкретных обстоятельств, действительно ли состоявшееся нарушение должно повлечь реализацию такой санкции[45]. Можно приветствовать, что в конкретном споре сокращение периода испытательного срока ограничило период неопределенности и обеспечило соблюдение принципа соразмерности[46].

Проверка на соблюдение одновременно принципов равного обращения и соразмерности прослеживается как комплексный подход в практике *CAS*. Так, постулируется обязанность юрисдикционного органа УЕФА принимать решение о наложении соответствующей санкции с учетом обстоятельств каждого спора, при соблюдении принципов соразмерности и права на равное обращение[47]. По общему правилу, равное обращение обязывает правоприменителя при разрешении спортивных споров разрешать две похожие ситуации идентично[48]. Правда, можно встретить и другое прочтение принципа арбитражем, согласно которому равное обращение не требует сравнения санкций между конкретными решениями, а предполагает сопоставление санкции с трендом правоприменительной деятельности по такой категории дисциплинарных споров в юрисдикции спортивной федерации[49]. Данный принцип практически всегда соблюдается по умолчанию в силу названного нами ранее *case-by-case basis*: два нарушения редко бывают полностью похожи друг на друга, и поэтому очень трудно сравнить санкцию в одном случае с санкцией, примененной за другой проступок, без учета фактических обстоятельств каждого дела. Признание санкции соразмерной означает, что «значительный интерес к вопросу о равном обращении теряется»[50] (но не исключается полностью), тогда как даже при нарушении принципа равного обращения санкция всё равно может быть признана соразмерной в силу «всеобъемлющего крите-

[43] Arbitration CAS 2019/A/6345 Club Raja Casablanca v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 16 December 2019, para. 64.

[44] UEFA Disciplinary Regulations, Article 26 “Suspension of disciplinary measures”: «The probationary period must be a minimum of one year and a maximum of five».

[45] Arbitration CAS 2013/A/3139 Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 5 December 2013, para. 130.

[46] Arbitration CAS 2015/A/4256 Feyenoord Rotterdam N.V. v. Union des Associations Européenes de Football (UEFA), award of 24 June 2016, para 146. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4256.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[47] Arbitration CAS 2016/A/4692 Kardemir Karabükspor Kulübü Dernegi v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 26 January 2017, para. 7.34. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4692.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[48] Arbitration CAS 2013/A/3297 Public Joint-Stock Company “Football Club Metalist” v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA) & PAOK FC, award of 29 November 2013, para. 8.39. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3297.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[49] Arbitration CAS 2019/A/6345 Club Raja Casablanca v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 16 December 2019, para. 94.

[50] Arbitration CAS 2019/A/6345 Club Raja Casablanca v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 16 December 2019, para. 85.

рия» последнего[51]. Как мы видим, в практике арбитража существует мнение о высокопорядковом значении соразмерности для проверки спортивных санкций в сравнении с принципом равного обращения. Последний может быть не соблюден в конкретном решении (что мы встречаем периодически в правоприменительной практике УЕФА), но это не препятствует признанию примененного наказания правомерным, если соразмерность подтверждена. Упомянутая потеря интереса правоприменителя к принципу равного обращения при условии убежденности в соблюдении соразмерности санкции нам не кажется правильным подходом к формированию практики по спорам о строгой ответственности клубов. Насколько можно говорить о соразмерности, когда не исследовалась практика юрисдикционных органов по данному составу проступка? Субъективные мнения правоприменителей о выборе санкции как соответствующей содеянному при наличии или отсутствии исключительных обстоятельств вне принципа равного обращения будут бесконечно формировать новые векторы практики по многочисленным составам строгой ответственности (достаточно посмотреть на ч. 2 ст. 16, в которой таковых представлено восемь). Равное обращение не должно сводиться к формальному учету обстоятельств и собственной убежденности, что именно такая, а не иная негативная мера принуждения подходит для состоявшегося нарушения клуба.

Как известно, арбитраж не признает прецедентного значения за своими решениями (*stare decisis*), что не препятствует «в той мере, в какой считает полезным, принять к сведению решения по предыдущим делам, которые касались в целом схожих обстоятельств, чтобы определить, является ли санкция в обжалованном решении соразмерной во всех обстоятельствах»[52]. В практике *CAS* можно встретить и более категоричное мнение: решения арбитража образуют ценный свод прецедентного права и могут способствовать укреплению предсказуемости в спортивном правосудии – поэтому его предыдущие позиции могут и должны быть приняты во внимание, чтобы помочь сформировать правомерные ожидания (*legal expectations*) спортивных организаций и спортсменов[53]. Следуя такой точке зрения, хотя *CAS* в принципе может вынести решение без учета аналогичных споров, ему следует поддерживать ценность собственных позиций, а сторона, выступающая за изменение данной практики, должна представить к тому достаточно убедительные доказательства. Какого бы мнения в этой дискуссии мы не придерживались, вынесенные юрисдикционными органами и арбитражем решения по близким в фактологии спорам способствуют более точной проверке спортивной санкции на предмет соответствия принципу соразмерности. В качестве примера исключения из существующей практики строгой ответственности обратимся к спору о непредумышленном дискриминационном поведении болельщиков, которое должно было, как представляется, отразиться на примененной санкции [14, p. 231–232]. Как заметил *CAS*, на основании представленных доказательств о традиции болельщиков клуба по использованию символов банана нельзя полностью пренебречь возможностью того, что надувной банан действительно был выброшен на поле только из разочарования спортивным результатом и без цели дискриминации[54]. И поскольку инцидент мог быть непреднамеренным, то санкция, подтвержденная апелляционной комиссией УЕФА, является несоразмерной, если не будет сопровождена стимулом для клуба продемонстрировать эффективные меры против возникновения такого сомнительного поведения в будущем. Поэтому арбитраж придал условный характер одной из санкций, предписывавшей провести следующий матч в соревновании УЕФА без зрителей[55].

4. Заключительные заметки

Позиция юрисдикционных органов УЕФА в отношении установления исключительных обстоятельств дает нам основания выделить несколько интересных аспектов.

[51] Arbitration CAS 2019/A/6345 Club Raja Casablanca v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 16 December 2019, para. 96.

[52] Arbitration CAS 2018/A/6072 Kwesi Nyantakyi v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 9 April 2020, para. 60.

[53] Arbitration CAS 2008/A/1545 Andrea Anderson, LaTasha Colander Clark, Jearl Miles-Clark, Torri Edwards, Chryste Gaines, Monique Hennagan, Passion Richardson v. International Olympic Committee (IOC), award of 16 July 2010, para. 53. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1545.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[54] Arbitration CAS 2017/A/5299 Olympique Lyonnais v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 10 August 2018, para. 50. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/5299.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[55] Arbitration CAS 2017/A/5299 Olympique Lyonnais v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 10 August 2018, paras. 77, 78.

Во-первых, регулятор отказался от жесткого навязывания своего видения смягчающих и отягчающих обстоятельств. И даже в случае прямого указания на смягчающее обстоятельство в положениях Дисциплинарного регламента его содержание, как мы продемонстрировали, шире и направлено на достижение пресекательной цели спортивного «законодателя» – оперативное прекращение неприемлемого поведения болельщиков. Единственным безапелляционно применяемым исключительным обстоятельством является рецидив, с поправкой на выявленные нами некоторые проблемные моменты. Здесь следует задуматься о правомерности использования правоприменителем возможного второго значения рецидива – негативной дисциплинарной истории клуба за пределами давности как отягчающего обстоятельства. Видится, что такой подход не является приемлемым, поскольку фактически позволяет нивелировать срок давности основного значения рецидива. Поддержку следует высказать сдержанному расширению в юрисдикционной практике типовых отягчающих обстоятельств, ограниченному сегодня двумя рассмотренными ранее вариантами.

Во-вторых, юрисдикционные органы УЕФА относятся сдержанно к предоставленному им полномочию по установлению обстоятельств как исключительных. Строгость практики на текущий момент является доминирующей, и пока затруднительно предполагать, изменится ли ее вектор. Отчасти это может быть признано обоснованным для конкретных примеров: не являются смягчающим обстоятельством отсутствие отягчающих обстоятельств[56] и предыдущей негативной дисциплинарной истории[57].

В-третьих, нам представляется неоправданным отказ в признании смягчающего статуса за определенными превентивными действиями клубов, поскольку концепция смягчающих обстоятельств в правоприменительной практике УЕФА сформулирована с превентивным приоритетом, являющимся одной из целей строгой ответственности. Вспомним, например, идентификацию зрителя, превентивная направленность которой как активности клуба очевидна, но не оценена ни юрисдикционным органом УЕФА[58], ни *CAS*[59]. Такое же сомнение возникает в связи с непризнанием исключительного статуса за применением программы по работе с болельщиками, продемонстрировавшей свою эффективность в течение относительно продолжительного периода (в конкретном споре – один год)[60].

В-четвертых, несмотря на высказанные ранее слова поддержки сдержанности правоприменителя по определению отягчающих обстоятельств, содержание таковых нуждается в особом комментировании. «Серьезность нарушения», в отличие от вреда репутации УЕФА и соревнований, обладает слабо выраженными границами понимания. Сложившаяся ситуация наполнения смыслом данного понятия позволяет юрисдикционным органам использовать категорию «серьезности» практически для любого обстоятельства как обоснование более строгого подхода в санкционной политике по конкретному делу. В одном из споров, несмотря на подтвержденную *CAS* серьезность нарушений и вред репутации УЕФА, соревнованию, «суровой санкцией» выступила условная дисквалификация клуба[61]. При этом данная мера, как заметил арбитраж, должна была дать четкий сигнал клубу о его неспособности работать с болельщиками и помочь достичь превентивной цели их удержания от неприемлемого поведения[62]. Логическая связь между перечисленными отягчающими обстоятельствами и достижением цели превентивного «четкого сигнала клубу» через условную, а не реальную дисквалификацию в приведенном примере является более чем дискуссионной.

Примеры можно продолжать, вывод из них один – правоприменитель находится в сложной ситуации балансирования между двумя величинами: с одной стороны – уставной целью УЕФА формата «за спорт без хулиганства», с другой – очевидным риском попирания интересов клубов выбором далеко не всегда выверенной с точки зрения соразмерности спортивных санкций. По-видимому, убеди-

[56] Decision UEFA AB of 11 September 2015. FC Midtjylland.

[57] Decision UEFA CEDB of 22 March 2018. Atalanta BC (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[58] Decision UEFA AB of 3 February 2015. Ferencvárosi T.C. (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[59] Arbitration CAS 2013/A/3139 Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 5 December 2013, para. 126.

[60] Decision UEFA AB of 3 February 2015. Legia Warszawa S.A. (в настоящий момент решение не находится в открытом доступе).

[61] Arbitration CAS 2017/A/5299 Olympique Lyonnais v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 10 August 2018, paras, 138, 139.

[62] Arbitration CAS 2013/A/3139 Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 5 December 2013, para. 25.

ISSN 2542-1514 (Print)

тельная точка равновесия до настоящего момента не найдена и не пройдена. И не последняя предпосылка для такого статус-кво обусловлена положениями Дисциплинарного регламента, которые не препятствуют юрисдикционным органам УЕФА использовать обстоятельства совершенного нарушения для определения санкции и ее размера, не классифицируя их как смягчающие или отягчающие. Нам представляется, что детальная регламентация в данном случае невозможна и подход регулятора обоснован. Но продолжением такого вывода является потребность в наличии предсказуемой в соразмерности практики, демонстрирующей равное обращение к субъектам строгой ответственности – клубам.

Возможно ли найти в спортивной юриспруденции по строгой ответственности клубов в соревнованиях УЕФА готовую методологию для проверки предлагаемой или примененной санкции на соразмерность, особенно держа в уме философское осмысление концепта соразмерности наказания [15, p. 370–373]? Соразмерность неизбежно включает, в том числе, и оценку степени вины субъекта спорта[63], что для строгой ответственности концептуально не актуально [16, с. 808]. Но даже с учетом такой поправки можно выделить только одно решение арбитража по спорам об ответственности клубов за поведение болельщиков, когда относительно подробно демонстрировалась техника определения соразмерности санкции. Тест на соразмерность предполагает, что санкция должна быть (1) подходящей и (2) необходимой, а также (3) демонстрировать сбалансированность между преследуемой спортивной федерацией целью и используемой в конкретном споре для ее достижения санкцией[64]. Признаками подходящей и необходимой санкции *CAS* рассматривает комбинирование двух функций: способствовать возмещению вреда, причиненного нарушением, и, что более важно, воспрепятствовать повторному совершению проступка данным клубом (заметим, речь идет исключительно о частной превенции, не общей). Сбалансированность санкции арбитраж рассматривает через анализ существующей практики, использование которой, тем не менее, «затруднено из-за различий в обстоятельствах и необходимости их балансирования в индивидуальном порядке для получения соразмерной санкции»[65]. В то же время можно встретить точку зрения, что, несмотря на прерогативу формулировать свое мнение относительно соразмерности спортивных санкций, арбитраж не должен игнорировать опыт юрисдикционных органов, занимающихся конкретными видами спорта, при определении, какие санкции уместны в отношении того или иного нарушения[66]. Представленный вывод *CAS* далеко не бесспорен, но выступает в качестве ограничителя злоупотреблению спортивным арбитражем как апелляционной инстанации своим правом проверки соразмерности состоявшихся решений о спортивной ответственности. Несомненно, что, следуя доверию спортивным юрисдикциям, арбитраж не вправе самоустраняться от проверки санкций на предмет соразмерности как по требованию стороны процесса, так и в отсутствии такового. В то же время данный принцип не должен применяться легкомысленно, в отсутствии оснований – как минимум, анализа примененных и гипотетически относимых к спору исключительных обстоятельств. Следует согласиться, что снижение санкции для клуба в отсутствии смягчающих обстоятельств введет в заблуждение всех добросовестных болельщиков и будет мотивировать клубы на легкомысленное отношение к поведению зрителей[67]. Но так же зеркально не соответствует спортивному правосудию и решение правоприменителя, которым формально не установлены отягчающие обстоятельства (или проигнорированы смягчающие обстоятельства), но при этом выбрана санкция, отклоняющаяся от практики по близким спорам в одну или другую сторону.

Комбинирование в положениях ч. 2, 3 ст. 14 и ч. 2 ст. 16 Дисциплинарного регламента нескольких подходов к доступному перечню и размерам санк-

[63] Arbitration CAS 2005/A/1001 Fulham FC (1987) Ltd v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 9 May 2006, para. 45. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1001.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[64] Arbitration CAS 2017/A/5299 Olympique Lyonnais v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 10 August 2018, para. 137.

[65] Arbitration CAS 2017/A/5299 Olympique Lyonnais v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 10 August 2018, para. 143.

[66] Arbitration CAS 2010/A/2090 Aino-Kaisa Saarinen & Finnish Ski Association v. Fédération Internationale de Ski (FIS), award of 7 February 2011, para 48. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2090.pdf (дата обращения: 30.03.2021); Arbitration CAS 2013/A/3324 & 3369 GNK Dinamo v. Union des Associations Européennes de Football (UEFA), award of 13 June 2014, para. 9.29..

[67] Decision UEFA AB of 3 February 2015. Legia Warszawa S.A.

ций для клубов означает не столько разграничение миссии юрисдикционных органов в конкретных ситуациях (применитель нормы vs. исследователь нормы, хотя есть догматические основания и к такой постановке проблемы для отдельного исследования), сколько многоаспектное прочтение принципа соразмерности УЕФА как регулятором в мире европейского футбола. Думается, что необходимо выдержать единство ценности объекта Дисциплинарного регламента – проведения соревнований УЕФА по спортивному принципу и вне влияния отвлеченных интересов. Это обеспечит единообразное применение названных составов строгой ответственности и поддержит принцип соразмерности [17, с. 844].

Выбор механизма обеспечения понимания УЕФА соразмерности тоже не безапелляционен – через стремление к единообразному преследованию нарушителей при помощи ограничения усмотрения правоприменителя. Принцип соразмерности логически предполагает, чтобы самые серьезные спортивные санкции не применялись до момента, пока не будут исчерпаны более легкие санкции[68]. Использование необоснованных санкций не только попирает цели спортивной федерации, в нашем случае УЕФА, но и ставит вопрос о соблюдении фундаментальной справедливости состоявшегося процесса[69]. Выбранная санкция и ее размер зависят и от целей такой политики, которая не может быть исключительно карательной, а должна дополняться превенцией неприемлемого поведения в будущем.

На конкретном примере мы обратили внимание на понимание превенции как частной только в отношении клуба-нарушителя. В то же время в дисциплинарных спорах, рассмотренных *CAS*, мы можем встретить и другую точку зрения, кажущуюся нам более соответствующей принципу соразмерности. Так, соответствие соразмерности характеризуется сдерживанием и клуба, и других участников соревнования от потенциальных нарушений в будущем[70]. Расширение до общей превенции, несомненно, обусловливается защищаемой ценностью объекта Дисциплинарного регламента, но остается и риск для использования данного тезиса в качестве прикрытия волюнтаристски определяемых серьезных санкций. Иначе чем общей превенцией не обосновать соразмерное снижение санкций в сложных ситуациях введения новых норм-запретов и корреспондирующей им спортивной ответственности [18].

В завершение предложим несколько простых советов, при помощи которых можно улучшить технологию (а следовательно, и дополнить вышеприведенную методологию) проверки юрисдикционными органами и арбитражем санкций в рамках строгой ответственности клубов за поведение болельщиков. Во-первых, обобщить и проанализировать фактические обстоятельства, сопровождающие нарушение (таковые могут быть связаны и с профессиональной деятельностью клуба-нарушителя: финансовое положение; результаты вовлеченности в работу с болельщиками; билетная политика и др.), на предмет имеющих значение исключительных. Во-вторых, указывать в правоприменительных решениях, какие обстоятельства являются смягчающими или отягчающими и как они в совокупности влияют на выбор санкции и ее размера. Здесь правоприменителю необходимо продемонстрировать, почему негативная мера принуждения является предсказуемой и соответствующей принципу равного обращения. В-третьих, всегда выбирать минимальную санкцию при отсутствии отягчающих обстоятельств, поскольку строгая ответственность является вынужденным правовым институтом. Возможно прибегнуть и к нормативно не зафиксированному в Дисциплинарном регламенте праву выхода за нижний предел установленной санкции, когда речь идет о нарушениях, предусмотренных ст. 14. Наконец, использовать решения юрисдикционных органов УЕФА и *CAS* по данному составу проступка в прецендентном статусе, когда фактические обстоятельства являются близкими (но не обязательно такие обстоятельства должны быть аналогичными). Правда, в такой ситуации может возникнуть диссонанс с требованием равного обращения как сформировавшейся практики. Выбор между прецедентом и вектором практики рекомендуется осуществлять на основе потребности правоприменителя – если обстоятельства

[68] Arbitration CAS 2011/A/2670 Masar Omeragik v. Macedonian Football Federation (FFM), award of 25 January 2013, para. 8.15. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2670.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[69] Arbitration CAS 2005/A/830 S. v. FINA, award of 15 July 2005, para. 50. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/830.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

[70] Arbitration CAS 2014/A/3793 Fútbol Club Barcelona v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA), award of 24 April 2015, para. 9.14. URL: http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3793.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

ISSN 2542-1514 (Print)

нарушения требуют иного, более мягкого или строго санкционного подхода. При этом существует и риск использования позиции юрисдикционного органа или арбитража, не отвечающей принципу соразмерности. Для элиминации такового органу, рассматривающему спор, потребуется быть достаточно убежденным в том, что репрезентативное прецедентное решение отвечает требованию соразмерности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Van Kleef R. The legal status of disciplinary regulations in sport / R. van Kleef // The International Sports Law Journal. – 2014. – № 14. – P. 24–45.

2. 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.

3. Измалкова М. П. Критерии принадлежности болельщика к футбольной команде и соразмерности санкции на примере споров CAS 2015/A/3874 Football Association of Albania V. UEFA & Football Association of Serbia и CAS 2015/A/3875 Football Association of Serbia v. UEFA / М. П. Измалкова // Петербургский юрист. – 2017. – № 4. – С. 52–62.

4. Diaconu M. The Court of Arbitration for Sport jurisprudence on match fixing: a legal update / M. Diaconu, S. Kuwelkar, A. Kuhn // The International Sports Law Journal. – 2021. – № 21. – P. 27–46.

5. Морозова Н. А. Безальтернативные административные санкции / Н. А. Морозова // Журнал российского права. – 2019. – № 3. – С. 129–138.

6. Авдеенкова М. П. Правовые возможности эффективного применения мер юридической ответственности за совершенные правонарушения / М. П. Авдеенкова // Современное право. – 2008. – № 6-1. – С. 60–63.

7. Родионова А. С. К вопросу о понятии и функциональной природе санкций норм российского права / А. С. Родионова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 2. – С. 43–50.

8. Exner J. Fixed sanction frameworks in the World Anti‑Doping Codes 2015 and 2021: Can hearing panels go below the limits in the pursuit of proportionate punishments? / J. Exner // The International Sports Law Journal. – 2020. – № 20. – P. 126–144.

9. Афанасьев Д. А. Анализ доказательств по делу CAS 2019/A/6636 BC Arsenal v. Russian Basketball Federation и прогнозирование позиции Спортивного Арбитражного Суда по делу / Д. А. Афанасьев // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 2. – С. 80–85.

10. Jun C. Problems of proof in football clubs' disciplinary liability for match-fixing: practice of the Court of Arbitration for Sport (CAS) (2009-2014) / C. Jun, I. A. Vasilyev, M. P. Izmalkova, P. Dongmei, R. I. Khalatova // Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences. – 2019. – Vol. 12, № 3. – P. 343–362.

11. Васильев И. А. Напоминание о трагедиях как отягчающее обстоятельство строгой ответственности клубов за поведение болельщиков / И. А. Васильев // Юридические формы переживания истории: практики и пределы : моногр. – СПб. : Астерион, 2020. – С. 554–561.

12. Lacey N. The Chimera of Proportionality: Institutionalising Limits on Punishment in Contemporary Social and Political Systems / N. Lacey, H. Pickard // The Modern Law Review. – 2015. – Vol. 78, iss. 2. – P. 216–240.

13. Смирнов Р. Ю. О соотношении санкций за некоторые преступления против здоровья человека / Р. Ю. Смирнов // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2011. – № 4 (18). – С. 67–69.

14. De Vlieger M. Racism in European football: going bananas? An analysis of how to establish racist behaviour by football supporters under the UEFA disciplinary regulations in light of the inflatable banana-case against Feyenoord / M. de Vlieger // The International Sports Law Journal. – 2016. – № 15. – P. 226–232.

15. Katz L. Strict Liability and the Paradoxes of Proportionality / L. Katz, A. Sandroni // Criminal Law and Philosophy. – 2018. – № 12. – P. 365–373.

16. Хужин А. М. О Конструкции строгой юридической ответственности в праве / А. М. Хужин // Юридическая техника. – 2013. – № 7-2. – С. 807–813.

17. Румянцева Ю.Н. Индекс защищенности и его роль в совершенствовании законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в России и Франции / Ю. Н. Румянцева, А. В. Бычков // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10, № 4. – С. 838–846.

18. Flanagan C. The corridor of uncertainty: part one, case studies on the legal challenges to the financial regulation of football / C. Flanagan // The International Sports Law Journal. – 2018. – Vol. 17, iss. 3–4. – P. 139–159. – DOI: 10.1007/s40318-018-0124-0.

REFERENCES

1. Van Kleef R. The legal status of disciplinary regulations in sport. *The International Sports Law Journal*, 2014, no. 14, pp. 24–45.

2. Bazhanov A.A. Proportionality as a condition for the fairness of the sanction. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2017, vol. 21, no. 4, pp. 486–507. (In Russ.).

3. Izmalkova M.P. Criteria for a fan to belong to a football team and the proportionality of a sanction on the example of disputes CAS 2015/A/3874 Football Association of Albania V. UEFA & Football Association of Serbia and CAS 2015/A/3875 Football Association of Serbia v. UEFA. *Peterburgskii yurist = Petersburg lawyer*, 2017, no. 4, pp. 52–62. (In Russ.).

4. Diaconu M., Kuwelkar S., Kuhn A. The Court of Arbitration for Sport jurisprudence on match-fixing: a legal update. *The International Sports Law Journal*, 2021, no. 21, pp. 27–46.

5. Morozova N.A. Non-alternative administrative sanctions. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 3, pp. 129–138. (In Russ.).

6. Avdeenkova M.P. Legal opportunities for effective application of legal liability measures for committed offenses. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2008, no. 6-1, pp. 60–63. (In Russ.).

7. Rodionova A.S. On the issue of the concept and functional nature of sanctions of the norms of Russian law. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2020, no. 2, pp. 43–50. (In Russ.).

8. Exner J. Fixed sanction frameworks in the World Anti‑Doping Codes 2015 and 2021: Can hearing panels go below the limits in the pursuit of proportionate punishments? *The International Sports Law Journal*, 2020, no. 20, pp. 126–144.

9. Afanasyev D.A. Analysis of evidence in the case CAS 2019/A/6636 BC Arsenal v. Russian Basketball Federation and forecasting the position of the Sports Arbitration Court in the case. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya = Theoretical and Applied Law*, 2020, no. 2, p. 80–85. (In Russ.).

10. Jun C., Vasilyev I.A., Izmalkova M.P., Dongmei P., Khalatova R.I. Problems of proof in football clubs' disciplinary liability for match-fixing: practice of the Court of Arbitration for Sport (CAS) (2009-2014). *Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*, 2019, vol. 12, no. 3, pp. 343–362.

11. Vasil'ev I.A. Reminder of tragedies as an aggravating circumstance of the strict liability of clubs for the behavior of spectators, in: *Yuridicheskie formy perezhivaniya istorii: praktiki i predely*, Monograph, St. Petersburg, Asterion Publ., 2020, pp. 554–561. (In Russ.).

12. Lacey N., Pickard H. The Chimera of Proportionality: Institutionalising Limits on Punishment in Contemporary Social and Political Systems. *Modern Law Review*, 2015, vol. 78, no. 2, pp. 216–240.

13. Smirnov R.Yu. On the ratio of sanctions for some crimes against human health. *Vestnik Yaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Seriya Gumanitarnye nauki*, 2011, no. 4, pp. 67–69. (In Russ.).

14. De Vlieger M. Racism in European football: going bananas? An analysis of how to establish racist behaviour by football supportersunder the UEFA disciplinary regulations in light of the inflatable banana-case against Feyenoord. *The International Sports Law Journal*, 2016, no. 15, pp. 226–232.

15. Katz L., Sandroni A. Strict Liability and the Paradoxes of Proportionality. *Criminal Law and Philosophy*, 2018, no. 12, pp. 365–373.

16. Khuzhin A.M. About the Construction of strict legal responsibility in law. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2013, no. 7–2, pp. 807–813. (In Russ.).

17. Rumyantseva Yu.N., Bychkov A.V. Security index and its role in improving the legislation on liability for abuse of office in Russia and France. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2016, vol. 10, no. 4, pp. 838–846. (In Russ.).

18. Flanagan C. The corridor of uncertainty: part one, case studies on the legal challenges to the financial regulation of football. *The International Sports Law Journal*, 2018, vol. 17, iss. 3–4, pp. 139–159. DOI: 10.1007/s40318-018-0124-0.

ISSN 2542-1514 (Print)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Васильев Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургский государственный университет
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9
E-mail: i.vasilev@spbu.ru
Scopus AuthorID: 57196348447
ResearcherIDR: I-7480-2013
SPIN-код РИНЦ: 7524-7480; AuthorID: 508695

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ilia A. Vasilyev – PhD, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory and History of Law
St. Petersburg University
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: i.vasilev@spbu.ru
Scopus AuthorID: 57196348447
ResearcherID: I-7480-2013
RSCI SPIN-code: 7524-7480; AuthorID: 508695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Васильев И.А. Принцип соразмерности и строгая ответственность футбольных клубов за поведение болельщиков в соревнованиях УЕФА / И.А. Васильев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 232–248. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).232-248.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vasilyev I.A. The principle of proportionality and strict liability of football clubs for the behavior of spectators at UEFA competitions. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 232–248. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).232-248. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ
THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

УДК 342.4+342.6+349.2
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(3).249-261

CC BY 4.0

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И РАСШИРЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Ю. Чуча
Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
4 февраля 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2021 г.

Ключевые слова
Конституция, социальное партнерство, социальный диалог, социальная солидарность, трудовое право, принципы права, принципы социального партнерства, Трудовой кодекс

Конституционализация социального партнерства, беспрецедентное расширение юридического содержания данного понятия требует по-новому определить общественное значение социального партнерства, его связь с другими социальными процессами и институтами, проследить трансформацию понятийного аппарата, содержания и нормативно-правовой базы. Автором обосновывается необходимость изменения ст. 23 Трудового кодекса РФ, при этом содержание элементов системы социального партнерства в сфере трудовых и непосредственно связанных с ними отношений будет раскрываться статьями второго и тринадцатого разделов Трудового кодекса РФ. Отмечено, что нормативные акты социального партнерства могут быть обновлены одновременно с плановыми мероприятиями по разработке и заключению соответствующих актов на предстоящий период.

SOCIAL DIALOGUE IN RUSSIA: CONSTITUTIONALIZATION AND EXPANDING THE LEGAL CONTENT OF THE CONCEPT

Sergey Yu. Chucha
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Article info
Received –
2021 February 04
Accepted –
2021 June 20
Available online –
2021 September 20

Keywords
Constitution, social partnership, social dialogue, social solidarity, labor law, principles of law, principles of social partnership, Labor Code

The subject of research is the concept of social dialogue in labor and relations directly related to them that was enshrined by Russian Constitution for the first time in Russian history in 2020.
The purpose of article is to confirm or disprove hypothesis that the constitutionalization of social dialogue, the unprecedented expansion of the legal content of the concept to a much wider range of social relations (that are no longer associated exclusively with the social and labor sphere) requires a new definition of the social significance of social dialogue, its connection with other social processes and institutions.
The methodology of research is formal legal and logical interpretation of Russian Constitution and labor legislation, analysis of the academic publications concerning labor law.
The main results, scope of application. The constitutionalization of social dialogue requires to identify it's interrelation with other social processes and institutions - economic, political and social solidarity, social responsibility of business, civil society, the social state. The author tries to trace the transformation of the conceptual apparatus, content and regulatory framework of social dialogue and develops recommendations for improving its legal regulation.Based on the analysis of the practice of applying articles of the amended Russian Constitution, it is proposed to amend Art. 23 of Russian Labor Code. At the same time, the content of the elements of this system of social dialogue in the field of labor relations will be disclosed in articles of the second and thirteenth sections of Russian Labor

ISSN 2542-1514 (Print)

Code. It is proposed to amend the normative acts adopted in accordance with the Russian Labor Code containing the appropriate terminology. Normative acts of social dialogue (sectoral tariff agreements and collective agreements), the effect of which is limited in time, can be updated simultaneously with the planned measures for the development and conclusion of relevant acts for the future period.
Conclusions. Ensuring the implementation of the principles of social dialogue is entrusted by the Constitution to the Government of the Russian Federation. The content of these principles is disclosed in the norms of the Labor Code of the Russian Federation. With the entry into force of amendments to the Constitution, these scientifically grounded and legislatively enshrined principles do not need a radical revision based only on the very fact of the appearance of the corresponding constitutional provision. At the same time, the work on their analysis and filling with new legal meaning based on the rule-making and current law enforcement practice is not excluded and can be useful.

1. Введение

В 2020 г. вступили в силу масштабные изменения Конституции РФ. Впервые в российской истории на уровне Основного закона закреплено понятие социального партнерства. Более того, поправки существенно расширили его легальное содержание. Необходимость настоящего исследования продиктована потребностью в научном анализе эволюции источников правового регулирования социального партнерства в сфере труда в России за прошедшие тридцать лет с момента легализации этого термина – от указа Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)»[1], принятых в его развитие законов Российской Федерации («О коллективных договорах и соглашениях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»), регламентировавших отдельные элементы исследуемого явления и устанавливавших порядок функционирования отдельных частей его правового механизма, до Трудового кодекса (далее – ТК) РФ, принятие которого привнесло новое качество – системность и, наконец, Конституции России, придавшей понятию и содержанию социального партнерства высокий конституционный статус.

Более того, следует раскрыть революционное по сути расширение юридического содержания понятия социального партнерства на гораздо больший круг общественных отношений, уже не связанных исключительно с трудовой сферой.

В разные годы проблемы социального партнерства в сфере труда и правовое регулирование отдельных его элементов находились в фокусе внимания многих ученых. Большой вклад в развитие знаний об этом явлении в странах с рыночной экономикой внесли сравнительно-правовые исследования Б.Н. Жаркова, В.И. Усенина [1], С.А. Иванова [2; 3], И.Я. Киселева [4] и др. Теоретические проблемы правового статуса профсоюзов, коллективно-договорного регулирования трудовых отношений и разрешения трудовых споров прорабатывались Н.Г. Александровым [5], К.Н. Гусовым [6], Е.Б. Хохловым [7], К.Д. Крыловым [8; 9], А.М. Куренным [10], С.П. Мавриным [11], Г.К. Москаленко [12], В. Н. Скобелкиным [13], В.Д. Шаховым [14], А.И. Шебановой [15] и др. Они заложили фундамент для разработки И.О. Снигиревой концептуальных основ социального партнерства в сфере труда, путей создания соответствующей российской системы, в том числе и как средства выхода их глубокого экономического и политического кризиса [16], проведения М.В. Лушниковой [17] и А. Ф. Нуртдиновой [18] комплексных сравнительных исследований, создавших предпосылки для включения специального раздела в ТК РФ.

Последовавшие после принятия ТК РФ комплексные научные исследования [19] позволили скорректировать отдельные положения кодекса, регулирующие те или иные аспекты социального партнерства в сфере труда, разработать и принять необходимые изменения действующего законодательства о социальном партнерстве.

Указанные исследования, проведенные на рубеже тысячелетий, отметили и поддержали расширение содержания понятия «социальное партнерство» в результате его распространения на отношения, не связанные с трудовыми, хотя юридическая

[1] Здесь и далее нормативные акты даются справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» на 30 января 2021 г.

база для этого в тот период и еще на протяжении почти двадцати лет отсутствовала на федеральном уровне правового регулирования.

Конституирование социального партнерства в Основном законе страны требует внесения коррективов в понятийный аппарат, содержание и сферу действия этого сложного правового явления, закрепленные действующим законодательством и правовой (прежде всего – трудоправовой) доктриной. Для этого представляется необходимым по-новому определить общественное значение социального партнерства, его связь с другими социальными процессами и институтами – экономической, политической и социальной солидарностью, социальной ответственностью бизнеса, гражданским обществом, социальным государством. В статье предполагается проанализировать процесс становления системы социального партнерства современной России с начала 1990-х гг. и выработать рекомендации по совершенствованию его правового регулирования после внесения изменений в Конституцию РФ, проследить трансформацию его понятийного аппарата, содержания и нормативно-правовой базы.

2. Конституционная реформа и расширение юридического содержания понятия социального партнерства

Понятие «социальное партнерство» применено в двух статьях измененной Конституции: в ст. 75.1, согласно которой «в Российской Федерации… обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность», и в пп. «е.4» п. 1 ст. 114, наделяющем Правительство РФ полномочиями по обеспечению реализации «принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений».

Речь в указанных нормах Конституции РФ идет о разных правовых явлениях – социальном партнерстве в сфере труда как части социального партнерства в общественных отношениях в целом.

Следует отметить, что в зарубежной юридической литературе и нормативных актах, откуда, собственно, отечественные правовая доктрина и законодатель заимствовали понятие «социальное партнерство», сотрудничество работников и работодателей чаще обозначается термином «социальный диалог» (*social dialogue*) [20], хотя и термин «социальное партнерство» как производное от *social partners* иногда используется, особенно в государствах, правовая конструкция в которых базируется на традициях советского законодательства [20; 21]. При этом, что интересно, применяется для обозначения взаимодействия субъектов в сфере труда и термин «социальная солидарность».

Обратим внимание, что в пп. «е.4» п. 1 ст. 114 Конституции РФ происходит смешение термина «социальное партнерство в сфере *регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений*» с определением этого понятия, закрепленным ст. 23 ТК РФ: «Социальное партнерство в сфере труда (далее – социальное партнерство) – система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам *регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений*». Можно предположить, что это сделано законодателем, с тем чтобы еще больше «оттенить» социально-трудовое партнерство, поименованное в ст. 114 Конституции, от социального партнерства, о котором ведется речь в ст. 75.1. Иного практического или доктринального смысла смены устоявшейся в законодательстве терминологии («социальное партнерство в сфере труда») мы не находим.

Кроме тред-юнионистского [22, с. 40–44] понимания социального партнерства как системы связей между субъектами трудовых и связанных с ними отношений исключительно в сфере труда, опирающегося в России нормативно на Указ Президента РФ от 15 ноября 1991 г. № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», еще в 1990-е гг. наметилась тенденция рассматривать социальное партнерство в широком смысле: как систему связей, сотрудничество не только в сфере названных отношений между указанными субъектами, но наряду с ними и в иных сферах между общественными организациями, социальными и религиозными группами и т. п. [23–25]. Такой подход находил косвенную поддержку у регионального законодателя, легализовавшего понятие. Так, в Законе Омской области от 20 мая 1997 г. № 100-ОЗ «О социальном партнерстве» (ч. 1 ст. 1) было указано, что «социальное партнерство является способом совмещения интересов различных социальных слоев и групп, разрешения возникающих между ними противоречий путем достижения согласия и взаимопонимания, отказа от конфронтации и насилия». Широкое понимание социального партнерства допускает и федеральный за-

конодатель, называя раздел 2 ТК РФ «Социальное партнерство в сфере труда», а не просто «Социальное партнерство», предполагая, что последнее, в отличие, например, от отпусков (гл. 19 ТК РФ), может быть и не связано с трудовыми отношениями.

Действительно, механизм, принципы социального партнерства могут быть перенесены из трудовых отношений и в иные сферы общественного бытия, которые от этого только выиграют.

Одним из первых ученых-трудовиков, обративших внимание на преодоление понятием «социальное партнерство» рамок базовой отрасли, стал В.М. Лебедев, предложив для отраслевого использования термин «социально-трудовое партнерство» [26, с. 60–76] или «социальное партнерство в сфере труда», позднее примененный федеральным законодателем в ТК РФ.

Проблемы сотрудничества государства со структурами гражданского общества были актуальны и в 1990-е гг., и в современной России. Ни в одном самом развитом обществе государство не справляется с социальными проблемами в одиночку [22, с. 170–173; 27, с. 66–68; 28, с. 69–70]. Более того, государство заинтересовано в привлечении граждан и их инициатив к решению социальных вопросов. Однако не меньшую роль в функционировании системы мы отводим и тем формам взаимодействия, инициаторами и движущей силой формирования которых стал сам третий сектор, организованная общественность.

Среди них специалисты выделяют создание общественных советов (координационных, консультационных, экспертных), деятельность которых направлена не только на упорядочение инициатив граждан, но и на налаживание сотрудничества с предпринимательскими структурами и государственными органами; подписание временных соглашений о сотрудничестве [22, с. 46]; возложение обязанностей по взаимодействию с организациями третьего сектора на подразделения или отдельных работников государственных и муниципальных органов; разного рода совещания, постоянно действующие комитеты, участниками которых являются представители государства и общественности [29, с. 104–105].

Государство также пытается создать условия для функционирования системы, в том числе посредством стимуляции организаций коммерческого сектора участвовать в реализации социально значимых программ; проведения консультаций в целях совместного решения конкретных проблем. Последние годы в условиях модернизации экономических процессов, глубокой цифровизации и применения элементов искусственного интеллекта [30, с. 19–30] широко развернулась дискуссия о социальной ответственности бизнеса, корпоративной социальной ответственности, выходящей далеко за рамки трудовых отношений, однако находящей легальное закрепление в корпоративных социально-партнерских актах. В конце 2010 г. в портфель стандартов *ISO* был добавлен стандарт *ISO* 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности», адресованный организациям частного, государственного и общественного секторов. Таким образом, заложена методическая база развития эффективного межсекторного взаимодействия, проработки границ ответственности субъектов с учетом взаимных обязательств. Появление этого стандарта свидетельствует о начале нового этапа в развитии представлений не только о социальной ответственности, но и об управлении организациями. С выходом стандарта *ISO* 26000:2010 социальная проблематика заняла свое законное место в управлении компаниями. В каталоге стандартов *ISO* «Руководство по социальной ответственности» включено в группу стандартов в области менеджмента. Стандарт намечает общие подходы к интеграции социальной ответственности в деятельность организации, позволяет ставить вопрос о качестве управления в этой сфере и намечает подходы к его оценке[2].

Значительное развитие получил новый процесс глобального социального диалога [31, с. 99–102], который проявляется в том числе в форме рамочных соглашений, заключаемых между отдельными транснациональными компаниями и глобальными федерациями профсоюзов. С начала 1990-х гг. за десятилетие было заключено 27 таких соглашений[3]. К 2018 г. их число между одним только Глобальным профсоюзом *IndustriALL* и транснациональными корпорациями по всему миру достигло 44[4]. В отличие от соглашений на местном и национальном уровне, рамочные соглашения скорее направлены на обеспечение соблюдения базовых принципов, таких как

[2] Российский союз промышленников и предпринимателей: офиц. сайт. URL: http://рспп.рф/activity/social/ (дата обращения: 09.07.2020).

[3] Пункты 241–265 Глобального доклада МОТ «Объединение в организации в целях социальной справедливости» (Женева: МБТ, 2004).

[4] URL: http://www.industriall-union.org/ru/globalnye-ramochnye-soglasheniya-industriall (дата обращения: 08.11.2018).

ISSN 2658-4050 (Online)

свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров. Так, соглашение между Международной федерацией профсоюзов работников химической промышленности, энергетиков, горняков и разнорабочих, Профсоюзом работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства РФ и Открытым акционерным обществом «Нефтяная компания "Лукойл"», заключенное 12 мая 2004 г. [32], равно как и пришедшее ему на смену Глобальное рамочное соглашение между Глобальным союзом *IndustriALL*, Профессиональным союзом работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства РФ, Международным объединением профсоюзных организаций ОАО «Нефтяная компания "Лукойл"» и ОАО «Нефтяная компания "Лукойл"», подписанное 4 октября 2012 г.[5], открываются положениями о соблюдении прав человека, что не характерно не только для социально-партнерских актов в организациях, но и для соглашений разного уровня регулирования социально-трудовых отношений.

Деятельность государства не бескорыстна и направлена на решение с помощью общественности ряда социальных проблем, во-первых, с целью снизить бюджетные расходы и, во-вторых, вследствие осознания, что преодолеть их все исполнительная власть в одиночку не способна.

Еще в начале XXI в. отмечалась необходимость «постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять. Имеет также смысл использовать и накопленный в ряде регионов России опыт работы общественных палат. Такие постоянно действующие негосударственные организации могут обеспечивать независимую экспертизу важнейших… актов, затрагивающих интересы граждан»[6]. Очевидно, такие организации сегодня активно функционируют, к примеру Общероссийский народный фронт, многочисленные волонтерские организации.

Следует отметить, что провести четкую грань между социально-трудовым партнерством и трехсекторным взаимодействием весьма затруднительно. По большому счету, трипартизм сам по себе не является в чистом виде социально-трудовым феноменом ни теоретически, ни практически. Коллективным договором могут регулироваться отношения, лежащие в целом в сфере действия гражданского права, законодательства о приватизации. В соглашения могут быть включены обязательства государства о льготах предприятиям, создающим дополнительные рабочие места, иные меры развития рынка труда [33, с. 62–64]. Такие нормы будут регулировать преимущественно административные (финансовые, налоговые, таможенные и т. п.) отношения. К практической стороне нашего утверждения следует отнести и обыкновение закрепления в тексте коллективных договоров определенных правил предоставления жилья работникам.

Комплексное исследование объединений работников (включая особый их вид – профессиональные союзы), работодателей, государственных и муниципальных органов вне связи с системой социального партнерства как трехсекторного взаимодействия будет затруднительно, поскольку ряд правоотношений, субъектами которых они выступают (в том числе представляя интересы трудящихся, работодателей), выходит за рамки социально-трудовых.

Предпринимая попытку трудоправового исследования трехсекторного взаимодействия – социального партнерства в широком смысле слова, вкладываемого в это понятие ст. 75.1 Конституции РФ, мы вовсе не имеем в виду отнесение соответствующих правоотношений к предмету трудового права. Наши рассуждения преследуют совершенно иные цели.

Понятно, что с легализацией понятий «социальное партнерство», «социальная солидарность» на конституционном уровне, изучением соответствующих отношений активно займутся ученые-конституционалисты, представители науки государственного и муниципального права, прав человека и др. Так, С.Н. Бабурин, анализируя ст. 75.1 Конституции РФ, соглашается с тем, что «социальное партнерство как явление характеризует не только бизнес (предпринимательство), но и общественные отношения. <…> Социальная солидарность и партнерство – это согласие нации на универсализм социальных отношений, общее признание благом не только внешнего действия, но и внутреннего духовного чувства взаимопонимания и взаимопомощи. Социальная солидарность охватывает самые различные сферы жизни общества, и она немыслима вне присутствия государства. <…> Конституционализация в 2020 году социального партнерства – важный шаг к восстановле-

[5] URL: http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Lukoil/gfa-lukoil-ru_web.pdf (дата обращения: 08.11.2020).

[6] Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

ISSN 2542-1514 (Print)

нию нашей цивилизационной идентичности. Именно культурно-исторические и национальные особенности каждого народа, их учет и сбережение лежат в основании устойчивого развития как государств, так и современного мира в целом» [34, с. 25–26]. Т.А. Сошникова рассматривает «партнерство, взаимодействие между представителями государства, бизнеса и гражданского общества» как одну из целей устойчивого развития, утвержденного резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 25 сентября 2015 г. [35, с. 72–73].

Однако то обстоятельство, что проблемы обеспечения социального партнерства, хотя и в узком смысле этого понятия, наиболее полно теоретически и практически проработаны в рамках трудового права, дает последнему большие возможности участия в развитии общественных отношений в России в целом, формировании институтов гражданского общества. Обращение к наработкам юристов-трудовиков, теоретиков и практиков, лишний раз подчеркнет востребованность трудового права не только как важнейшего регулятора общественной жизни, но и как источника знаний для других отраслей. Ведь не будут самодостаточными явлениями ни социально-трудовое партнерство, рассматриваемое как механизм регулирования исключительно трудовых отношений, ни трехсекторное взаимодействие без своей важнейшей социально-трудовой компоненты.

Итак, социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (социальное партнерство в сфере труда) является элементом социального партнерства в широком смысле – трехсекторного взаимодействия. Они соотносятся как часть и целое. Невозможно полноценное функционирование трехсекторного взаимодействия как системы без социально-трудового партнерства и последнего без всеобщей системы связей, элементом которой оно выступает. Гражданское общество как самоорганизация негосударственных элементов является достаточным условием для двустороннего сотрудничества работников и работодателей, коммерческого и некоммерческого секторов. Для создания же российской системы социального партнерства как трехсекторного, трехстороннего взаимодействия с участием исполнительных органов власти вторым необходимым элементом является социальное государство, нацеленное на решение общественных проблем посредством проведения эффективной социальной политики и готовое для этого к сотрудничеству со всеми заинтересованными ответственными структурами общества, включая профсоюзы и социально-ответственный бизнес. Именно такой подход позволит реализовать конституционные положения ст. 75.1 и пп. «е.4» п. 1 ст. 114: обеспечить сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность, реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

3. Перспективы трансформации отраслевого понятийного аппарата социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений под воздействием конституционной реформы

Указывая на расширение понятия «социальное партнерство» в Конституции РФ, мы уже обращали внимание на смешение в ней, в пп. «е.4» п. 1 ст. 114, понятия «социальное партнерство в сфере труда» с определением этого понятия, закрепленным ст. 23 ТК РФ: «*Социальное партнерство в сфере труда – система* взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, *направленная на обеспечение согласования интересов* работников и работодателей *по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений*». Теперь пп. «е.4» п. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ наделено полномочиями по обеспечению реализации «принципов *социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений*». Мы предположили, что это сделано законодателем с тем, чтобы еще больше отделить социально-трудовое партнерство, поименованное в ст. 114 Конституции РФ от социального партнерства, о котором ведется речь в ст. 75.1.

Так или иначе, нам предстоит ответить на вопрос, следует ли подвергать редакционной правке действующее на момент изменения Конституции РФ законодательство, оперирующее «неконституционной терминологией» – «социальное партнерство в сфере труда».

Представляется, поправки в Конституцию, закрепившие понятие «социальное партнерство» в разных значениях, не оставляют нам особого выбора, с тем чтобы избежать терминологической путаницы в дальнейшем. Внесение изменений в Конституцию РФ требует правки отраслевого трудо-

ISSN 2658-4050 (Online)

правового понятийного аппарата – ТК РФ и принятых в его развитие нормативных актов – вслед за появлением конституционного: введения ст. 114 Основного закона в юридический оборот термина «социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений», отличного по содержанию от термина ст. 75.1 «социальное партнерство».

Первое, что придется менять, – ТК РФ, следом – принятые в его развитие нормативные акты, в том числе и нормативные акты социального партнерства – коллективные договоры и соглашения.

Термин «социальное партнерство» использован законодателем в десятках статей ТК РФ, тогда как на «социальное партнерство *в сфере труда*» указано лишь трижды – в названии второго раздела, названии ст. 23 ТК РФ, а также в определении социального партнерства в сфере труда, предлагаемого названной статьей. Эта же статья содержит оговорку о том, что далее по тексту вместо термина «социальное партнерство в сфере труда» как синоним будет использоваться сокращенно «социальное партнерство». Очевидно, эта оговорка распространяется и на случаи употребления термина в статьях ТК РФ, предшествующих второму разделу кодекса (ст. 1 Цели и задачи трудового законодательства», ст. 2 «Основные принципы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений», ст. 6 «Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений»). С учетом терминологической оговорки, привести названия второго раздела и ст. 23 ТК РФ в соответствие с формулировками Конституции не составит труда, внесение же изменений в сам текст ст. 23 потребует одновременного изменения понятия социального партнерства, предлагаемого данной нормой. Очевидно, давать определение «социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений» как системы взаимоотношений «по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» нельзя. Статья 23 ТК РФ в свое время уже испытала существенное сокращение, лишившись второй части, как, собственно, и приобрела – уточнение понятия словами «в сфере труда» в ТК РФ появилось позднее[7]. Представляется возможным скорректировать текст определения и следующим образом изложить содержание ст. 23 ТК РФ: «Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (далее – социальное партнерство) – система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей». При этом содержание элементов этой системы будет раскрываться иными статьями ТК РФ, преимущественно второго и тринадцатого разделов.

Можно предложить и доктринальное определение, хотя и раскрывающее основные элементы системы, однако едва ли приемлемое для внесения в кодекс: «Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений – система урегулированных и неурегулированных нормами права связей между работниками (трудовыми коллективами организаций, коллективами работников филиалов, представительств, иных подразделений и профессиональными союзами), с одной стороны, работодателями – с другой, а также органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления – с третьей, их представителями и совместно образованными органами, состоящих во взаимных консультациях, переговорах по вопросам социально-экономической политики и заключения соглашений, подготовки и заключения коллективных договоров и соглашений, участии работников и их представителей в управлении организациями, досудебном и внесудебном разрешении трудовых споров с участием представителей работников и работодателей, строящихся на принципах равноправия сторон, уважения и учета их интересов, заинтересованности сторон в участии в договорных отношениях, содействия государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе, соблюдения сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных право-

[7] Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

ISSN 2542-1514 (Print)

вых актов, содержащих нормы трудового права, полномочности представителей сторон, свободы выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда, добровольности принятия и реальности обязательств, принимаемых на себя сторонами, обязательности исполнения коллективных договоров, соглашений, контроля за выполнением принятых решений, ответственности сторон, их представителей за невыполнение по их вине соглашений, коллективных договоров и преследуют цели защиты прав и интересов работников, работодателей и общества».

Одновременно с ТК РФ потребуют ревизии принятые в его развитие нормативные акты, содержащие соответствующую терминологию. Нормативные акты социального партнерства (соглашения и коллективные договоры), действие которых ограничено по времени, могут быть обновлены в ходе плановых мероприятий по разработке и заключению соответствующих актов на будущий период.

В соответствии с пп. «е.4» п. 1. ст. 114 Конституции РФ, «Правительство Российской Федерации обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений». Следует определиться, реализацию каких конкретно принципов предписывает обеспечивать Правительство Основной закон.

Принципы института социального партнерства (или подсистемы коллективного трудового права) перечислены в ст. 24 ТК РФ.

В числе прочего, «исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются:

<…>

– обеспечение права работников и работодателей на объединение для защиты своих прав и интересов, включая право работников создавать профессиональные союзы и вступать в них, право работодателей создавать объединения работодателей и вступать в них;

– обеспечение права работников на участие в управлении организацией в предусмотренных законом формах;

– сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

– социальное партнерство, включающее право на участие работников, работодателей, их объединений в договорном регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» (ст. 2 ТК РФ).

Это – отраслевые принципы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, вернее, та часть из них, которая очевидно имеет отношение к регулированию социального партнерства. Более того, «социальное партнерство, включающее право на участие работников, работодателей, их объединений в договорном регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» является самостоятельным отраслевым принципом, пронизывающим все части и институты трудового права.

Сформулированы в статьях ТК РФ и принципы иных институтов. Так, принцип пропорционального представительства при формировании единого представительного органа для ведения коллективных переговоров, разработки единого проекта коллективного договора и заключения коллективного договора, закрепленный в ст. 37 ТК РФ, – это принцип института коллективного договора, входящего в институт (подсистему) социального партнерства.

Обеспечение реализации принципов собственно института (подсистемы) социального партнерства (ст. 24); принципа института коллективного договора, входящего в институт (подсистему) социального партнерства (ст. 37); той части отраслевых принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (ст. 2), которые непосредственно пронизывают и институт (подсистему) социального партнерства, возложено Конституцией на Правительство РФ.

Содержание этих принципов раскрывается в нормах ТК РФ. Представляется, что при внесении изменений в Конституцию РФ законодатель исходил из того, что принципы социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений уже были разработаны и закреплены в законодательстве (а именно в названных статьях ТК РФ). Следовательно, с вступлением в силу изменений в Конституцию РФ эти научно обоснованные и законодательно закрепленные принципы не нуждаются в кардинальном пересмотре исходя лишь из самого факта появления соответствующего конституционного положения, но, в то же время, работа по их анализу и наполнению новым юридическим содержанием исходя из нормотворческой и текущей правоприменительной практики, а также системного толкования иных норм Ос-

ISSN 2658-4050 (Online)

новного закона, в том числе регламентирующих трудовые и непосредственно связанные с ними отношения, не исключена и может быть полезной.

Мы уже сегодня можем наблюдать, каким образом Правительство РФ реализует полномочия в рамках требований пп. «е.4» п. 1. ст. 114 Конституции РФ. Такую возможность предоставляет нам тот временной зазор между принятием изменений в Конституцию РФ представительными органами власти и непосредственным волеизъявлением граждан Российской Федерации в ходе всенародного голосования, который образовался вследствие сложной эпидемиологической ситуации в нашей стране [36, с. 69–73]. В этот период органы власти так или иначе уже ориентировались на новые конституционные положения, хотя еще и не прошедшие верификацию всенародным голосованием. В качестве примера разного применения Правительством РФ принципов социального партнерства можно указать согласование в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» и Постановления Правительства РФ «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений в 2020 году». В первом случае, несмотря на возражения представителей работников и работодателей, закон был поддержан Правительством и принят, во втором же – не согласованные социальными партнерами нормы не попали в текст постановления [37, с. 176–179].

Возникает вопрос, достаточно ли будет полномочий Правительства по влиянию на трудовые отношения для обеспечения реализации трудовых прав граждан и программ сокращения и ликвидации безработицы (ст. 16 Федерального конституционального закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), если они всегда будут руководствоваться исключительно бипартистским пониманием принципов социального партнерства, подавляя общественный, государственный интерес этих отношений. Иными словами, способны ли социальные партнеры – работники и работодатели – обеспечить необходимый уровень развития трудовых отношений? Представляется, что в ситуации, когда потребуется установление единых федеральных правил, а представители работников и работодателей не смогут прийти к компромиссу по этому вопросу, без императивного установления соответствующих правил Правительству РФ едва ли удастся обойтись. Это тем более верно, что одновременно с обязанностью обеспечения реализации принципов социального партнерства Правительство РФ получило конституционное (а после вступления в силу Федерального конституционного закона от 6 ноября 2011 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 17) – и законное) право и обязанность по обеспечению защиты трудовых прав граждан, притом что ранее соответствующее полномочие в законе о Правительстве РФ закреплено не было.

4. Выводы

Понятие «социальное партнерство» применено в двух статьях измененной Конституции РФ: в ст. 75.1, согласно которой «в Российской Федерации… обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность», и в пп. «е.4» п. 1 ст. 114, наделяющем Правительство РФ полномочиями по обеспечению реализации «принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений». Речь в них идет о разных правовых явлениях.

Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (социальное партнерство в сфере труда) является элементом социального партнерства в широком смысле – трехсекторного взаимодействия. Гражданское общество как самоорганизация негосударственных элементов является достаточным условием для двустороннего сотрудничества работников и работодателей, коммерческого и некоммерческого секторов. Для создания же российской системы социального партнерства как трехсекторного, трехстороннего взаимодействия с участием исполнительных органов власти вторым необходимым элементом является социальное государство, нацеленное на решение общественных проблем посредством проведения эффективной социальной политики и готовое для этого к сотрудничеству со всеми заинтересованными ответственными структурами общества. Это позволит реализовать конституционные положения ст. 75.1 и пп. «е.4» п. 1 ст. 114: обеспечить баланс прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность, реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

ISSN 2542-1514 (Print)

Следует скорректировать содержание ст. 23 ТК РФ сообразно формулировке пп. «е.4» п. 1 ст. 114 Конституции РФ: «Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (далее – социальное партнерство) – система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей». При этом содержание элементов этой системы будет раскрываться иными статьями ТК РФ, преимущественно второго и тринадцатого разделов. Одновременно с ТК РФ потребуют ревизии принятые в его развитие нормативные акты, содержащие соответствующую терминологию. Нормативные акты социального партнерства (соглашения и коллективные договоры), действие которых ограничено по времени, могут быть обновлены одновременно с плановыми мероприятиями по разработке и заключению соответствующих актов на будущий период.

Обеспечение реализации принципов института (подсистемы) социального партнерства (ст. 24), принципа института коллективного договора, входящего в институт (подсистему) социального партнерства (ст. 37) и той части отраслевых принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (ст. 2), которые непосредственно пронизывают и институт (подсистему) социального партнерства, возложено Конституцией РФ на Правительство РФ.

Содержание этих принципов раскрывается в нормах ТК РФ. С вступлением в силу изменений в Конституцию РФ эти научно обоснованные и законодательно закрепленные принципы не нуждаются в кардинальном пересмотре исходя лишь из самого факта появления соответствующего конституционного положения, но, в то же время, работа по их анализу и наполнению новым юридическим смыслом исходя из нормотворческой и текущей правоприменительной практики, а также системного толкования иных норм Основного закона, в том числе регламентирующих трудовые и непосредственно связанные с ними отношения, не исключена и может быть полезной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жарков Б. Н. Рабочий коллектив и коллективные договоры на современном капиталистическом предприятии / Б. Н. Жарков, Л. Я. Машезерская, В. И. Усенин. – М. : Наука, 1972. – 188 с.

2. Иванов С. А. На пути к новой концепции трудового права: о коллективных трудовых спорах и забастовках / С. А. Иванов // Советское государство и право. – 1989. – № 9. – С. 47–57.

3. Иванов С. А. Трудовое право и рыночная экономика / С. А. Иванов // Вестник Московского университета. Серия 2: Право. – 1992. – № 4. – С. 65–73.

4. Киселев И. Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе: социально-правовые аспекты / И. Я. Киселев. – М. : Наука, 1978. – 240 с.

5. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юриздат, 1948. – 336 с.

6. Гусов К. Н. Договоры о труде в трудовом праве при формировании рыночной экономики : дис … д-ра юрид. наук / К. Н. Гусов. – М., 1993. – 306 с.

7. Хохлов Е. Б. Экономические методы управления и трудовое право / Е. Б. Хохлов. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1991. – 172 с.

8. Крылов К. Д. Профессиональные союзы. Законодательство Российской Федерации / К. Д. Крылов. – М. : Профиздат, 1996. – 192 с.

9. Крылов К. Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор / К. Д. Крылов. – М. : Профиздат, 1998. – 110 с. – (Библиотечка профсоюзного активиста. № 4).

10. Куренной А. М. Производственная демократия и трудовое право / А. М. Куренной. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1989. – 216 с.

11. Куренной А. М. Современные проблемы российского трудового права / А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1997. – № 2. – С. 19–40.

12. Москаленко Г. К. Коллективный договор по советскому праву : дис. ... д-ра юрид. наук / Г. К. Москаленко. – Л. : ЛГУ, 1961. – 241 с.

13. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – М. : Юридическая литература, 1969. – 183 с.

14. Шахов В. Д. Механизм самоуправления трудового коллектива: (Организационно-правовые проблемы) / В. Д. Шахов. – Свердловск : Изд-во Ур. ун-та, 1990. – 215 с.

15. Шебанова А. И. Соглашения и коллективные договоры в условиях формирования рыночных отношений / А. И. Шебанова // Государство и право. – 1993. – № 5. – С. 70–79.

16. Снигирева И. О. О социальном партнерстве / И. О. Снигирева // Новое в законодательстве о коллективных договорах и соглашениях : практ. коммент. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ : Науч. центр профсоюзов, 1992. – С. 156–189.

17. Лушникова М. В. Правовой механизм социального партнерства в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений (сравнительно-правовое исследование) : дис. … д-ра юрид. наук / М. В. Лушникова. – М., 1997. – 362 с.

18. Нуртдинова А. Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений: теоретические проблемы : дис.. … д-ра юрид. наук / А. Ф. Нуртдинова. – М., 1998. – 346 с.

19. Чуча С. Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации / С. Ю. Чуча. – Омск : Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 2005. – 307 с.

20. Dambrauskiene G. History of Social Dialogue and its Future / G. Dambrauskiene // Labour and Social Security Law in the 21 Century: Challenges and Perspectives. – Vilnius : Teisines informacijos centras, 2007. – P. 475–490.

21. Waas B. The European Social Partners Autonomous Agreement / B. Waas // Labour and Social Security Law in the 21 Century: Challenges and Perspectives. – Vilnius : Teisines informacijos centras, 2007. – P. 429–444. – (На нем. яз.).

22. Хананашвили Н. Л. Смутные времена социальной политики в России / Н Л. Хананашвили, В. Н. Якимец. – М. : Интердиалект+, 1999. – 204 с.

23. Короткова Е. А. Формирование системы социального партнерства на предприятии : дис. … канд. экон. наук / Е. А. Короткова. – Воронеж, 2005. – 209 с.

24. Дмитриев А. В. Конфликтология : учеб. пособие / А. В. Дмитриев. – М. : Гардарики, 2000. – 320 с.

25. Ховрин А. Ю. Социальное партнерство в сфере реализации молодежной политики : дис. … д-ра социол. наук / А. Ю. Ховрин. – М., 2010. – 357 с.

26. Лебедев В. М. Акрибология (общая часть) / В. М. Лебедев. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2000. – 112 с.

27. Лапина Г. Нетрадиционные формы активной социальной политики / Г. Лапина // Человек и труд. – 1999. – № 5. – С. 66–69.

28. Рожков В. Диалог и партнерство / В. Рожков // Человек и труд. – 1999. – № 5. – С. 68–72.

29. Ларичев А. А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения / А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 100–107. – DOI: 10.24147/ 2542-1514.2019.3(1).100-107.

30. Андреев В. К. Искусственный интеллект в системе электронного правосудия при рассмотрении корпоративных споров / В. К. Андреев, В. А. Лаптев, С. Ю. Чуча // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – № 1. – С. 19–34. – DOI: 10.21638/spbu14.2020.102.

31. Lushnikov A. The Eurasian Model of International Labour Legislation in the Context of Globalization / A. Lushnikov, M. Lushnikova // Russian Law Journal. – 2016. – № 4. – P. 95–111. – DOI: 10.17589/2309-8678-2016-4-4-95-111.

32. Чуча С. Ю. Перспективы расширения участия Российской Федерации в международном сотрудничестве и развитии социального партнерства в условиях глобализации / С. Ю. Чуча // Российский ежегодник трудового права. № 1. 2005 / под ред. Е. Б. Хохлова. – СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2006. – С. 193–204.

33. Драчук М. А. Государственная идеология и государственная политика на рынке труда в современной России / М. А. Драчук // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 60–67. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).60-67.

34. Бабурин С. Н. Конституционализация социального партнерства во имя устойчивого развития современного мира / С. Н. Бабурин // Глобальный диалог о целях устойчивого развития: правовое измерение : к 75-летию образования ООН : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т. А. Сошникова. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2020. – С. 24–29.

35. Сошникова Т. А. Партнерство в интересах устойчивого развития / Т. А. Сошникова // Глобальный диалог о целях устойчивого развития: правовое измерение : к 75-летию образования ООН : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т. А. Сошникова. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2020. – С. 72–79.

36. Лунгу Е.В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям / Е.В. Лунгу // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 69–75. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.

37. Чуча С. Ю. Нормативно-правовое регулирование трудовых отношений в России в период пандемии / С.Ю. Чуча // Применение законодательства в сфере труда и социального обеспечения: международный и национальный аспекты : сб. ст. по материалам II Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. И.В. Шестерякова. – Саратов : Сарат. гос. юрид. акад., 2020. – С. 174–179.

REFERENCES

1. Zharkov B.N., Mashezerskaya L.Ya., Usenin V.I. *Work collective and collective agreements at a modern capitalist enterprise*. Moscow, Nauka Publ., 1972. 188 p. (In Russ.).

2. Ivanov S.A. Towards a new concept of labor law: on collective labor disputes and strikes. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1989, no. 9, pp. 47–57. (In Russ.).

3. Ivanov S.A. Labor law and market economy. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 2: Pravo*, 1992, no. 4, pp. 65–73. (In Russ.).

4. Kiselev I.Ya. *Labor conflicts in capitalist society: social and legal aspects*. Moscow, Nauka Publ., 1978. 240 p. (In Russ.).

5. Alexandrov N.G. *Labor relation*. Moscow, Yurizdat Publ., 1948. 336 p. (In Russ.).

6. Gusov K.N. *Labor contracts in labor law in the formation of a market economy*, Doct. Diss. Moscow, 1993. 306 p. (In Russ.).

7. Khokhlov E.B. *Economic management methods and labor law.* Leningrad, Leningrad universiy Publ., 1991. 172 p. (In Russ.).

8. Krylov K.D. *Trade unions. Legislation of the Russian Federation*. Moscow, Profizdat Publ., 1996. 192 p. (In Russ.).

9. Krylov K.D. *Social partnership in modern conditions: a comparative legal review*, Trade union activist library, no. 4. Moscow, Profizdat Publ., 1998. 110 p. (In Russ.).

10. Kurennoi A.M. *Industrial democracy and labor law*. Moscow, Moscow university Publ., 1989. 216 p. (In Russ.).

11. Kurennoi A.M., Mavrin S.P., Khokhlov E.B. Modern problems of Russian labor law. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie,* 1997, no. 2, pp. 19–40. (In Russ.).

12. Moskalenko G.K. *Collective agreement on Soviet law*, Doct. Diss. Leningrad, 1961. 241 p. (In Russ.).

13. Skobelkin V.N. *Legal guarantees of labor rights of workers and employees*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1969. 183 p. (In Russ.).

14. Shakhov V.D. *The mechanism of self-government of the labor collective: (Organizational and legal problems)*. Sverdlovsk, Ural university Publ., 1990. 215 p. (In Russ.).

15. Shebanova A.I. Sectoral tariff agreements and collective agreements in the formation of market relations. *Gosudarstvo i pravo*, 1993, no. 5, pp. 70–79. (In Russ.).

16. Snigireva I.O. On social partnership, in: *Novoe v zakonodatel'stve o kollektivnykh dogovorakh i soglasheniyakh*, practical commentary, Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Supreme Council of the Russian Federation Publ., Scientific Center of Trade Unions Publ., 1992, pp. 156–189. (In Russ.).

17. Lushnikova M.V. *Legal mechanism of social partnership in the regulation of labor and social security relations (comparative legal research)*, Doct. Diss. Moscow, 1997. 362 p. (In Russ.).

18. Nurtdinova A.F. *Collective-contractual regulation of labor relations: theoretical problems*, Doct. Diss. Moscow, 1998. 346 p. (In Russ.).

19. Chucha S.Yu. *Social partnership in the labor sphere: formation and development prospects of legal regulation in the Russian Federation*. Omsk, Dostoevsky Omsk State University Publ., 2005. 307 p. (In Russ.).

20. Dambrauskiene G. History of Social Dialogue and its Future, in: *Labour and Social Security Law in the 21 Century: Challenges and Perspectives*, Vilnius, Teisines informacijos centras Publ., 2007, pp. 475–490.

21. Waas B. The European Social Partners Autonomous Agreement, in: *Labour and Social Security Law in the 21 Century: Challenges and Perspectives*, Vilnius, Teisines informacijos centras Publ., 2007, pp. 429–444. (In German).

22. Khananashvili N.L., Yakimets V.N. *Troubled times of social policy in Russia*. Moscow, Interdialekt+ Publ., 1999. 204 p. (In Russ.).

23. Korotkova E.A. *Formation of a system of social partnership at the enterprise*, Doct. Diss. Voronezh, 2005. 209 p. (In Russ.).

24. Dmitriev A.V. *Conflictology*, textbook. Moscow, Gardariki Publ., 2000. 320 p. (In Russ.).

25. Khovrin A.Yu. *Social partnership in the implementation of youth policy*, Doct. Diss. Moscow, 2010. 357 p. (In Russ.).

26. Lebedev V.M. *Acribology (general part)*. Tomsk, Tomsk University Publ., 2000. 112 p. (In Russ.).

27. Lapina G. Non-traditional forms of active social policy. *Chelovek i trud*, 1999, no. 5, pp. 66–69. (In Russ.).

28. Rozhkov V. Dialogue and partnership. *Chelovek i trud*, 1999, no. 5, pp. 68–72. (In Russ.).

29. Larichev A.A. Local communities in cities as a subject of control over the solution of local issues. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 100–107. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107. (In Russ.).

30. Andreev V.K., Laptev V.A., Chucha S.Yu. Artificial intelligence in the e-justice system in the consideration of corporate disputes. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, no. 1, pp. 19–34. DOI: 10.21638/spbu14.2020.102. (In Russ.).

31. Lushnikov A., Lushnikova M. The Eurasian Model of International Labour Legislation in the Context of Globalization. *Russian Law Journal*, 2016, no. 4, pp. 95–111. DOI: 10.17589/2309-8678-2016-4-4-95-111.

32. Chucha S.Yu. Prospects for expanding the participation of the Russian Federation in international cooperation and the development of social partnership in the context of globalization, in: Khokhlov E.B. (ed.). *Rossiiskii ezhegodnik trudovogo prava*, 2005, no. 1, St. Petersburg, St. Petersburg State University Publ., 2006, pp. 193–204. (In Russ.).

33. Drachuk M.A. State ideology and state policy on the labor market in modern Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 4. pp. 60–67. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).60-67. (In Russ.).

34. Baburin S.N Constitutionalization of social partnership in the name of sustainable development of the modern world, in: Soshnikova T.A. (ed.). *Global'nyi dialog o tselyakh ustoichivogo razvitiya: pravovoe izmerenie*, to the 75th anniversary of the UN, collection of materials of the International scientific-practical conference, Moscow, Moscow Humanitarian University Publ., 2020, pp. 24–29. (In Russ.).

35. Soshnikova TA Partnership for Sustainable Development, in: Soshnikova T.A. (ed.). *Global'nyi dialog o tselyakh ustoichivogo razvitiya: pravovoe izmerenie*, to the 75th anniversary of the UN, collection of materials of the International scientific-practical conference, Moscow, Moscow Humanitarian University Publ., 2020, pp. 72–79. (In Russ.).

36. Lungu E.V. COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75. (In Russ.).

37. Chucha S.Yu. Legal regulation of labor relations in Russia during a pandemic, in: Shesteryakova I.V. (ed.). *Primenenie zakonodatel'stva v sfere truda i sotsial'nogo obespecheniya: mezhdunarodnyi i natsional'nyi aspekty*, Collection of articles based on the materials of the II International Scientific and Practical Conference, Saratov, Saratov State Legal Academy Publ., 2020, pp. 174–179. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чуча Сергей Юрьевич – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса, руководитель междисциплинарного Центра правовых исследований в сфере трудового права и права социального обеспечения
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
SPIN-код РИНЦ: 6043-1045; AuthorID: 475874

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey Yu. Chucha – Doctor of Law, Professor; Chief Researcher, Sector of Civil Law, Civil and Commercial Procedure; Head, Interdisciplinary Centre for Legal Research in Labor Law and Social Security Law
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
RSCI SPIN-code: 6043-1045; AuthorID: 475874

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чуча С.Ю. Конституционализация и расширение юридического содержания понятия социального партнерства в Российской Федерации / С.Ю. Чуча // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 249–261. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).249-261.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Chucha S.Yu. Social dialogue in Russia: constitutionalization and expanding the legal content of the concept. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 249–261. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).249-261. (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 (стандарт BSI). 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)