

ISSN 2542-1514 (Print)

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2021

Том 5 № 4



Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2021

Vol. 5 no. 4

ISSN 2658-4050 (Online)



ПРАВОО ПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 5, № 4 • 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, д-р 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 – заведущая 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)

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)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Журнал включен в перечень ВАК.

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

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

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

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются.

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

Дата выхода: 24.12.2021. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 181. 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. 4 • 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)

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

INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Included in HAC list.

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

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

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

Manuscripts are not returned to the authors.

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

Copyright. All rights protected.

Date of publication: December 24, 2021. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 181. 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, № 4 • 2021

Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

<i>Виноградова Е.В., Полякова Т.А., Минбалеев А.В.</i> Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации.....	5
<i>Бирюков С.В.</i> Значение дополнения, конкуренции, коллизии принципов права для правоприменения и иных видов юридической деятельности.....	20
<i>Макаров В.О.</i> Экспериментальные правовые режимы мобилизационного вида как способ правового регулирования в условиях распространения COVID-19.....	30

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

<i>Малько А.В., Липинский Д.А., Маркунин Р.С.</i> Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации.....	43
<i>Стахов А.И., Ландерсон Н.В., Домрачев Д.Г.</i> Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса.....	55
<i>Шугрина Е.С.</i> Повышение престижа органов местного самоуправления и эффективности деятельности должно начинаться в процессе обучения в вузе.....	78
<i>Боброва Н.А.</i> Конфликт интересов: правоприменение и конфликтология.....	89
<i>Симонов В.А.</i> Совершенствование конституционно-правового механизма защиты конституционализма в России.....	100
<i>Карфикова М., Черникова Е.В.</i> Финансовое право и финансовая наука в России и Чешской Республике (сравнительно-правовое исследование).....	109
<i>Глазунова И.В.</i> Развитие казначейского сопровождения бюджетных средств: проблемы и перспективы.....	120
<i>Красюков А.В.</i> Исполнение налогового обязательства.....	135
<i>Маслов К.В.</i> Нормативные правовые акты в системе обеспечения налоговой безопасности государства.....	148
<i>Кострыкина Н.С., Корытин А.В., Мелкова Е.В.</i> Подходы к налогообложению добычи меде- и никельсодержащих руд на примере зарубежного опыта.....	159
<i>Пономарева К.А.</i> Акты налогового права Европейского Союза и соглашения об избежании двойного налогообложения: проблемы соотношения при установлении правил борьбы с налоговыми злоупотреблениями.....	175

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

<i>Санташов А.Л., Кашинский М.Ю., Тарабуев Л.Н.</i> Правовые проблемы применения психиатрических мер принудительного характера в России и Республике Беларусь.....	187
<i>Терехова Л.А.</i> Дополнительные процедуры в кассационном и надзорном производстве гражданского процесса.....	197
<i>Пестерева Ю.С., Рагозина И.Г., Чекмезова Е.И.</i> Роль Пленума Верховного Суда Российской Федерации в формировании судебной практики.....	209
<i>Синякин И.И., Скуратова А.Ю.</i> Специальный трибунал по Ливану и прогрессивное развитие международного уголовного права.....	226

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Бодров А.В., Нарутто С.В.</i> Рецензируемые издания как элемент государственной системы научной аттестации.....	237
<i>Килинкарлова Е.В., Трофимов А.А.</i> Обзор российских научных исследований в области права публичных финансов КНР.....	248

Правила для авторов	265
----------------------------------	-----



CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

<i>Vinogradova E.V., Polyakova T.A., Minbaleev A.V.</i> Digital profile: the concept, regulatory mechanisms and enforcement problems	5
<i>Biryukov S.V.</i> The importance of addition, competition, collisions of law principles for enforcement and other types of legal activities	20
<i>Makarov V.O.</i> Experimental legal regimes of mobilization type as a method of legal regulation in the context of COVID-19 spread	30

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

<i>Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S.</i> The role of legal responsibility in the implementation of the principle of the unity of public authority in Russia	43
<i>Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G.</i> Public administration in Russia as a subject of administrative procedure	55
<i>Shugrina E.S.</i> Increasing the prestige of local self-government bodies and the effectiveness of activities should begin in the process of studying at the university	78
<i>Bobrova N.A.</i> Conflict of interest: law enforcement and conflictology	89
<i>Simonov V.A.</i> Improvement of the constitutional mechanism for the protection of constitutionalism in Russia	100
<i>Karfikova M., Chernikova E.V.</i> Financial law and financial science in Russian Federation and Czech Republic (comparative research)	109
<i>Glazunova I.V.</i> Development of treasury management of public procurement: problems and prospects	120
<i>Krasyukov A.V.</i> Tax obligation fulfillment	135
<i>Maslov K.V.</i> Normative acts in the system of national tax security provision	148
<i>Kostrykina N.S., Korytin A.V., Melkova E.V.</i> Taxation of copper and nickel ores mining in Australia, Canada, Chile, Kazakhstan and USA	159
<i>Ponomareva K.A.</i> The acts of the EU tax law and double tax treaties: the problems of correlation in establishing anti-tax avoidance rules	175

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

<i>Santashov A.L., Kashinskiy M.Yu., Tarabuev L.N.</i> Legal problems of use of compulsory psychiatric treatment in Russia and Belarus	187
<i>Terekhova L.A.</i> Additional procedures in cassation and supervision proceedings of civilistic procedure	197
<i>Pestereva Yu.S., Ragozina I.G., Chekmezova E.I.</i> Role of the plenum of Russian supreme court in the judicial practice formation	209
<i>Sinyakin I.I., Skuratova A.Yu.</i> Special tribunal for Lebanon and progressive development of international criminal law	226

SCIENTIFIC LIFE

<i>Bodrov A.V., Narutto S.V.</i> Peer-reviewed publications as an element of the state system of scientific attestation	237
<i>Kilinkarova E.V., Trofimov A.A.</i> Review of Russian scientific researches on Chinese law of public finance	248

Author guidelines	265
--------------------------------	-----

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 34.09

DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).5-19



ЦИФРОВОЙ ПРОФИЛЬ: ПОНЯТИЕ, МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ*

Е.В. Виноградова¹, Т.А. Полякова¹, А.В. Минбалеев^{1,2}

¹ *Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия*

² *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

01 августа 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Цифровой профиль, идентификация, правовое регулирование, социальный скоринг, цифровая трансформация, цифровые технологии, информационные технологии, цифровая экономика

Ставится цель исследовать основные подходы к пониманию и механизмам регулирования цифрового профиля, формируемые в условиях цифровой трансформации. Изучается феномен цифрового профиля, дается анализ состояния российского правового регулирования отношений в сфере цифрового профилирования. Выявляются основные отличия цифрового профиля от смежных категорий, в том числе социального скоринга, единого реестра населения и др. Проводится сравнение цифрового профиля с цифровым аватаром и цифровым персонажем. Делается вывод, что цифровой профиль – это совокупность актуальных достоверных данных и иных сведений о физических и юридических лицах, формируемых в единой системе идентификации и аутентификации или других информационных системах органов государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, взаимодействующих с ней посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия, в целях их предоставления с согласия соответствующих граждан или юридических лиц субъектам, запросившим доступ к этим сведениям посредством инфраструктуры цифрового профиля.

DIGITAL PROFILE: THE CONCEPT, REGULATORY MECHANISMS AND ENFORCEMENT PROBLEMS**

Elena V. Vinogradova¹, Tatyana A. Polyakova¹, Alexey V. Minbaleev^{1,2}

¹ *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

² *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

Article info

Received –

2021 August 01

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Digital profile, identification, legal regulation, social scoring, digital

The subject of the research is the legal nature of the digital profile of a citizen, as well as a set of legal norms regulating digital profiling relations in Russia.

The comparative method, the method of system analysis, as well as the method of legal modeling are used in the article.

The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that legal regulation is not the only mechanism for regulating relations in the field of digital profiling.

The main results, scope of application. The article studies the phenomenon of digital profile, the main approaches to the digital profiling as well as the circumstances that have caused the state's interest in digital profiling. The creation and operation of a digital profile should be aimed at achieving the goal set out in the legislation. The digital profile is a set of relevant, reliable information about individuals and legal entities formed in the unified

* Статья написана в рамках Государственного задания № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

** The article was prepared within the framework of the state task no. 0136-2021-0042 “Legal regulation of the digital economy, artificial intelligence, information security”.

transformation, digital technologies, information technologies, digital economy

identification and authentication system or other information systems of state and local government authorities. The formation of a digital profile is carried out in order to provide data to authorities, legal entities and persons who have requested access to this information through the digital profile infrastructure. The analysis of the Russian legal regulation of relations in the field of digital profiling is presented, the problems of enforcement practice are identified. The analysis revealed the main differences between the digital profile and related categories, including social scoring, the unified population register and others. The comparison of a digital profile with a digital avatar and a digital character was carried out. It is extremely important to pay close attention to the problems of digital profiling both at the level of fundamental and applied scientific research. At the state level, it is important to strategically determine what a digital profile is, as well as formulate the main directions of the digital profiling development, challenges and risks. The importance of the development of digital profiling for unified system of public authorities in the Russian Federation is outlined.

Conclusions. The analysis of the emerging practice of digital profiling in contemporary society shows that legal regulation does not always allow us to keep up with the rapidly developing relations in this area. The possibility of using other mechanisms should be considered. The use of mechanisms of regulatory experiments can also be considered as special mechanisms for regulating relations in the field of digital profiling. The goal of the research has been achieved, the legal nature of the digital profile has been revealed, approaches to regulating this phenomenon in the conditions of digital transformation have been proposed.

1. Введение

Цифровое профилирование представляет собой процесс сбора и анализа информации о человеке или организации, в том числе обращающейся в сети «Интернет». Степень значения цифрового профиля современного человека становится важнейшим фактором, обуславливающим его персонализацию в общественной жизни, самореализацию во всё большем круге сфер личной жизни и профессиональной деятельности. М. Хильдебрант, отмечая важность цифрового профилирования в современном мире, отмечает, что «как корпоративное, так и глобальное управление требуют всё более сложных средств идентификации. ...Граждане проверяются, обнаруживаются, а их данные хранятся, агрегируются и анализируются во всё больших объемах. Потенциальные клиенты подвергаются профилированию, чтобы определить их привычки и предпочтения для предоставления целевых услуг» [1, р. 55]. Формирование и использование цифрового профиля становится неотъемлемым компонентом развития цифровой среды и применения постоянно возникающих прорывных и перспективных цифровых технологий в органах государственной власти [2, с. 27; 3, с. 77–78; 4]. Так, цифровой профиль клиента, наряду с платформой удаленной идентификации (Единая

биометрическая система), системой быстрых платежей и платформой маркетплейс, является одним из основных инфраструктурных проектов, основанных на использовании цифровых технологий, в отношении которых, в первую очередь Банком России, устанавливаются требования информационной безопасности¹.

Особое внимание к развитию цифрового профиля обусловлено распространением коронавирусной инфекции COVID-19 [5–8]. Развитие дистанционных отношений способствовало чрезвычайно активному развитию цифровой профилизации как в коммерческой сфере, так и в системе государственного управления в связи с необходимостью создания различных аккаунтов, цифровых аватаров, персонажей и профилей. Колоссальные объемы собираемых и обрабатываемых персональных данных пользователей в сети «Интернет» способствовали созданию специальных систем цифрового профилирования и иных систем сбора и обработки персональной информации. Во многом способствовало развитию цифрового профилирования и активное внедрение цифровых технологий [9], в том числе искусственного интеллекта [10–14].

Возникающие отношения в сфере цифрового профилирования во многом развиваются стихийно,

¹ Основные направления развития информационной безопасности кредитно-финансовой сферы на период 2019–2021 годов // СПС «КонсультантПлюс».

чем вызывают алармизм в обществе, беспокоенность возможностью нарушения прав и свобод в связи с обработкой персональных данных и иной личной информации [15, р. 73–75]. В связи с этим они требуют определенного упорядочивания. Сегодня важно определить, что представляет собой цифровой профиль, какие механизмы регулирования отношений в сфере цифрового моделирования могут быть использованы государством и обществом для обеспечения эффективного внедрения и использования механизмов цифрового профиля.

2. Понятие и правовое регулирование цифрового профиля

Современная юридическая наука и правоприменение, к сожалению, не дают единого понимания цифрового профиля. Одно из наиболее распространенных определений цифрового профиля, используемых в процессе работы с цифровыми профилями в системе органов государственной власти, содержится в законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)». Цифровой профиль рассматривается как «совокупность сведений о гражданах и юридических лицах, содержащихся в информационных системах государственных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в единой системе идентификации и аутентификации»².

К сожалению, в данном определении не отражается целевой характер формирования совокупности таких данных, а также отсутствует их качественная характеристика. Фактически по данному определению мы можем говорить, что любая информация в таких системах о физических и юридических лицах является цифровым профилем. Представляется, что при определении цифрового профиля необходимо учитывать только определенный перечень систем, из которых он может формироваться. Сбор и обработка могут осуществляться только в соответствии с

законной целью. Обязательно необходимо говорить и о достоверном и актуальном характере данных, составляющих цифровой профиль.

На уровне федеральных органов исполнительной власти используется другое определение цифрового профиля. Так, в методических рекомендациях Минцифры России «Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля. Версия 1.2» цифровой профиль рассматривается как совокупность цифровых записей о гражданине, содержащихся в информационных системах государственных органов и организаций³. Аналогичное определение закреплено и в Концепции и архитектуре цифрового профиля – ЕСИА 2.0⁴.

Это определение используется уже и в учебной литературе (см., напр.: [16, с. 41]). Однако оно также не бесспорно, так как связывает цифровой профиль исключительно с информационными системами государственных органов и организаций. Кроме того, используется дополнительная категория «цифровая запись», но что следует понимать под ней – нормативно не устанавливается. Цифровой профиль в указанных рекомендациях не распространяется на юридических лиц, в связи с чем целесообразнее было его обозначать как цифровой профиль гражданина.

В Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля закрепляется, что «одной из функций Цифрового профиля является предоставление сведений о гражданине, содержащихся в ЕСИА или других государственных информационных системах, взаимодействующих с ЕСИА посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), с его согласия третьим лицам в интересах самого гражданина (например, предоставление банку проверенных сведений, необходимых для заполнения кредитной заявки), а также, что цифровой профиль основан на:

– актуальных и проверенных сведениях о гражданине, содержащихся в ЕСИА и иных публичных информационных системах, связанных с ней;

² Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)»: подгот. Минкомсвязью России (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.03.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля. Версия 1.2: метод. рекомендации М-ва цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 2 апр. 2021 г. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/presentations/stsenariispolzovaniyatspv12.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

⁴ Концепция и архитектура цифрового профиля – ЕСИА 2.0: разработана Минкомсвязью России и Банком России в рамках Плана мероприятий по направлению «Информационная инфраструктура» Программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: утв. 29 марта 2019 г. на заседании президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. URL: <https://digital.ac.gov.ru/upload/iblock/362/> (дата обращения: 20.07.2021).

– распределенной структуре данных, содержащей ссылки на данные, которые формируются по запросу в соответствующих государственных реестрах;

– возможности управления выданными гражданином цифровыми согласиями на обработку его персональных данных, полученных из цифрового профиля с помощью сервиса по управлению согласиями (платформа согласий)⁵.

Представляется, что использование Единой системы идентификации и аутентификации в данном случае является оптимальным для Российской Федерации. Сегодня Минцифры России даже приняло обновленные Методические рекомендации по использованию ЕСИА с учетом обновленных функций по реализации цифрового профилирования⁶. Однако указание, на то, что данные цифрового профиля формируются, как указывается в определении Минцифры России, «в информационных системах государственных органов и организаций», явно не полно и не точно: они могут быть агрегированы из любых информационных систем органов государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, взаимодействующих с ней посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Такие уже функционирующие информационные системы, а также системы, которые потенциально должны быть созданы в рамках единой системы публичной власти, закрепленной в Конституции РФ, и должны являться основой для создания института цифрового профиля в Российской Федерации. Например, сегодня происходит активное присоединение данных банков. Согласно письму Банка России от 31 августа 2020 г. № 35-3-3-2/213, «к “Цифровому профилю” подключено 11 банков, 8 банков находятся на стадии подключения и будут подключены к “Цифровому профилю” по мере готовности их инфраструктуры (в настоящее время они находятся в тестовом режиме). Список организаций, подключенных к “Цифровому профилю”, будет увеличиваться»⁷.

В научной литературе также нет единого понимания цифрового профиля. Так, А.К. Жарова прихо-

дит к выводу, что «цифровой профиль – это многоуровневая сложная система, формирование которой обеспечивается анализом данных, содержащихся во всех информационных системах, а также в информационно-телекоммуникационных сетях» [17, с. 58]. Отдельные авторы цифровым профилем называют «метапрофиль человека, который будет включать ссылки на юридически значимые записи о нем в других электронных государственных реестрах» [18, с. 22–23].

Анализ правового регулирования отношений в сфере цифрового профилирования, а также формирующаяся правоприменительная практика позволяет сделать вывод, что цифровой профиль – это совокупность актуальных достоверных данных и иных сведений о физических или юридических лицах, формируемых в единой системе идентификации и аутентификации или других информационных системах органов государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, взаимодействующих с ней посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия, в целях их предоставления с согласия соответствующих граждан или юридических лиц субъектам, запросившим доступ к этим сведениям посредством инфраструктуры цифрового профиля.

Для цифрового профиля всегда должна формироваться определенная цель (цели), ради которой он создается и функционирует – предоставление с согласия соответствующих граждан или юридических лиц субъектам, запросившим доступ к этим сведениям посредством инфраструктуры цифрового профиля (целевые установки таких запросов при этом задаются как на уровне законодательства, так и на уровне организаций или даже отдельных граждан, в том числе в различных соглашениях, не противоречащих действующему законодательству). Абзац 8 пп. «а» п. 3 Положения о проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, прямо устанавливает, что «Цифровой профиль» предусматривает «управление (мони-

⁵ Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля. Версия 1.2.

⁶ См.: Методические рекомендации по использованию Единой системы идентификации и аутентификации: Версия 2.84 от 28 апр. 2021 г.: утв. на заседании Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и усло-

вий ведения предпринимательской деятельности. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/presentations/esiametodicheskierekomendatsii284_w7IEZQX.pdf (дата обращения: 11.07.2021).

⁷ О предоставлении кредитным организациям сведений ФНС России о доходах физических лиц и выплатах, произведенных плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц: Письмо Банка России от 31 авг. 2020 г. № 35-3-3-2/213 // СПС «КонсультантПлюс».

торинг) гражданином доступа организаций к необходимым сведениям о нем, содержащимся в единой системе идентификации и аутентификации, а также в государственных и муниципальных информационных системах»⁸.

3. Соотношение цифрового профиля со смежными категориями

Понятие «цифровой профиль» является еще очень неустойчивым при его практическом использовании как в деятельности органов власти, так и в экономической и социальной средах. Во многом это детерминировано наличием ряда смежных категорий, с которыми сегодня приходится сталкиваться как гражданам, так и государству.

Цифровой профиль формируется сегодня на основе ряда данных о гражданах, как и некоторые другие системы. Прежде всего среди них можно выделить Единый регистр населения, Единую биометрическую систему и системы социального скоринга.

Если цифровой профиль предназначается в первую очередь для оперативного предоставления информации о гражданине по запросу того или иного органа власти и организаций, то социальный скоринг является системой оценивания и дифференцирования тех или иных субъектов (клиентов, работников, пассажиров и др.) интернет-отношений на основании его социальных параметров, характеристик, полученных в результате анализа его активности в сети «Интернет» и социальных сетях, позволяющей спрогнозировать его поведение. Система эта чаще всего функционирует на базе специализированного программного обеспечения с использованием технологий искусственного интеллекта [19, с. 96; 20].

Поскольку в рамках социального скоринга тот или иной человек как потенциальный клиент оценивается по его социальным характеристикам, прогнозируется его поведение с помощью анализа его присутствия в социальных сетях, просмотров тех или иных страниц в сети «Интернет», определенных покупок и запросов. В рамках социального скоринга используются такие данные, как пол, возраст, место проживания, должность, длительность работы в одном месте и т. д. В результате человек относится к той или иной категории, например категории потенциального клиента или нет, потенциального потребителя товаров определенного класса. Клиенту может автоматически присваиваться целочисленный ранг, ука-

зывающий степень доверия и внимания, которое ему следует оказывать со стороны бизнеса. Активное использование при этом «такого источника информации, как социальная сеть, дает преимущество оценить клиента и его поведение более объективно в течение продолжительного времени, не учитывая его конкретные намерения в текущий момент» [21].

Очень часто данные в рамках социального скоринга и цифрового профиля могут быть основаны на результатах сбора и анализа информации камерами наблюдения [22; 23], а также последующего распознавания граждан [24]. Значительное количество профилей формируется на основе цифровых следов, оставляемых пользователями сети «Интернет» при посещении тех или иных сайтов [25].

Одна из наиболее успешных и спорных систем социального скоринга, реализуемых сегодня на правительственном уровне, является Система социального кредита Китая, которая призвана оценить надежность каждого гражданина. На официальном уровне системе социального доверия был дан старт еще в 2007 г. Регулирование осуществляется Программой-планом создания системы социального кредита (2014–2020), принятой Государственным советом 27 июня 2014 г., а также Руководящим мнением Государственного совета КНР по созданию и совершенствованию механизмов поощрений лиц с высоким рейтингом доверия и наказаний лиц, утративших доверие, для ускорения создания системы социального кредита, принятое Государственным советом 12 июня 2016 г. Система рассчитана таким образом, что к 2020 г. каждый житель Китая должен был быть занесен в обширную национальную базу данных, которая собирает фискальную и правительственную информацию, включая незначительные нарушения правил дорожного движения, и переводит ее в один номер в рамках профиля каждого гражданина, ранжирующий его в масштабах государства. С 1 января 2021 г. в Китае действует новый Гражданский кодекс (принят на третьей сессии Тринадцатого Всекитайского собрания народных представителей 28 мая 2020 г.), который на уровне закона закрепляет официальное введение в действие «системы социального кредита».

В Китае создана и функционирует Единая платформа доверия (<https://www.creditchina.gov.cn/>), ставшая фактически официальной государственной

⁸ Положение о проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, утв. Постановле-

нием Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 (ред. от 16 апр 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 07.06.2019.

базой кредитной оценки физических лиц и организаций. В «основе расчета рейтинга лежат четыре основных критерия: честность в государственных делах; коммерческая добросовестность; поведение в обществе; судебная история. Высший уровень рейтинга – AAA (1050 баллов), далее AA – 1000 баллов; затем уровни B и C, а также худший – D (599 баллов). Лица, которым присваивается рейтинг D, ограничиваются в возможностях и даже в правах: они не могут свободно передвигаться по стране, их трудоустройство затруднено, а общение с ними может снизить рейтинг “благонадежных” граждан. Таким образом, “неблагонадежные” лица автоматически изолируются от общества, отлучаются от общения с его членами» [26, с. 314]. Аналогичная система действует и в отношении юридических лиц – компании проверяют на соответствие экологическим, юридическим нормам. Оценке также подвергаются условия и безопасность труда на предприятиях, их финансовая отчетность.

Согласно новому Гражданскому кодексу КНР «граждане получают баллы за: участие в благотворительной деятельности, заботе о пожилых членах семьи, хорошие отношения с соседями и помощь бедным, сдачу донорской крови, поддержку правительства в социальных сетях, наличие хорошей финансовой кредитной истории, совершение любого героического поступка и т. п. У граждан могут вычитать баллы за: нарушение правил дорожного движения, участие в протесте против властей и размещение антиправительственных сообщений в социальных сетях, неудовлетворительную помощь стареющим родителям, распространение слухов и фейков в интернете, неискренние извинения за совершенные преступления, участие в деятельности сект и жульничество в онлайн-играх и т. п.»⁹. Критерии, по которым производится социальное кредитование, может меняться. Так, в марте 2020 г. граждан, которых уличили в сокрытии заболевания коронавирусом, штрафовали путем снижения социального рейтинга¹⁰.

Помимо национального уровня, в провинциях также разрабатываются документы по развитию социального кредитования. Например, в провинции

Шандун недавно были приняты Основы работы по строительству социальной кредитной системы в провинции Шандун в 2021 г.¹¹ Аналогичные акты приняты и в провинциях Тяньцзинь, Гуандун, Ганьсу.

В отличие от социального скоринга, система Единого регистра населения и Единая биометрическая система очень близки с системой цифрового профиля. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» федеральный регистр сведений о населении «представляет собой совокупность сведений о населении Российской Федерации, сформированных в соответствии с настоящим Федеральным законом на основе сведений о гражданах Российской Федерации, об иностранных гражданах и лицах без гражданства, указанных в пункте 2 статьи 6 Федерального закона “О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации”, которые содержатся в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами»¹².

Целью формирования и ведения федерального регистра сведений о населении является создание системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность [27]. Таким образом, в отличие от цифрового профилирования, направленного на предоставление информации о гражданах и юридических лицах тем или иным субъектам, преимущественно для коммерческих целей, обработка данных в рамках федерального регистра сведений о населении осуществляется в целях оказания государственных услуг. В связи с функционированием Государственной единой облачной платформы сегодня всё чаще обсуждается возможность объединения всех систем идентификации граждан и систем учета данных о гражданах [3, с. 183; 28].

Применительно к обработке биометрических персональных данных в России создана и функционирует специальная Единая биометрическая си-

⁹ Социальный рейтинг в Китае // TAdviser. 2011.01.11. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Социальный_рейтинг_в_Китае (дата обращения: 17.07.2021).

¹⁰ Там же.

¹¹ Уведомление о выпуске Основ работы по строительству социальной кредитной системы в провинции Шандун в 2021 году. URL: <https://www.creditchina.gov.cn/zhengcefagui/>

zhengcefagui/difangzhengcefagui1/202105/t20210514_234678.html (дата обращения: 17.07.2021). (На кит. яз.).

¹² Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

стема. Согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Единая биометрическая система – это единая информационная система персональных данных, обеспечивающая обработку, включая сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица. В отличие от Единой системы идентификации и аутентификации, на базе которой формируется цифровой профиль, в Единой биометрической системе формируется профиль биометрических персональных данных граждан. Таким образом, Единая биометрическая система может рассматриваться как специальная система, формирующая в том числе особый цифровой профиль биометрических персональных данных.

Цифровой профиль с точки зрения персонализации того или иного субъекта часто сравнивается с понятиями «цифровой двойник», «цифровой персонаж» и «цифровой аватар». Данные понятия можно в определенной мере рассматривать как синонимы цифрового профиля применительно к той общей цели, которую они преследуют, – создать цифровое воплощение реального лица (физического или юридического) или какого-то объекта, например населенного пункта, острова, реки, которые функционируют в цифровой среде. В связи с этим сегодня важно разграничить эти понятия.

Понятие «цифровой двойник» чаще всего рассматривается как общее понятие для цифрового персонажа и цифрового профиля. При этом цифровой профиль всегда точная копия (визуальная, в части совпадения персональных данных, реального отображения совершаемых действий, поступков). В отношении цифрового персонажа мы можем говорить о визуальном перевоплощении того или иного лица (физического или юридического) в некий образ, который функционирует специально для выполнения той или иной задачи. Понятие «цифровой персонаж» постепенно становится синонимом «цифрового аватара». Последний изначально рассматривался как графическое представление о том или ином пользователе или группе пользователей, которыми могут быть физические и/или юридические лица. Аватар часто принимает двумерную форму в виде того или иного обозначения (личными значками) на форумах и иных веб-сервисах в сети «Интернет», также это трехмерная форма в играх или виртуальных государствах и специально создаваемых иных виртуальных

пространствах (мирах, метавселенных и т. п.). Сегодня всё чаще понятие «цифровой аватар» относится к личности, связанной с экранным именем или дескриптором пользователя сети «Интернет». Цифровой аватар, в отличие от цифрового персонажа, ближе к понятию «цифровой профиль», поскольку он чаще предполагает неанонимное функционирование пользователя в лице аватара. Персонаж же всегда предполагает уход от собственного изображения, реальных данных и выстраивание политики по преувеличению своих способностей. Аватар, как и профиль, сегодня чаще призван существовать для получения ряда новых возможностей в цифровой среде, использования ее выгод, в том числе в имущественном плане (например, в отношении расчетов через цифровые аватары и профили часто делаются скидки, многие компании специально создаются для работы исключительно с цифровыми аватарами).

Цифровой аватар или персонаж человека в социальных сетях и иных цифровых платформах и реальный человек – это часто две разные ипостаси, сущности. Цифровой профиль всё же должен предполагать четкое отождествление профиля с конкретным лицом, не вводить других лиц в заблуждение относительно обладателя такого профиля. Картинка, которую большинство пользователей транслируют в своем цифровом персонаже или аватаре, может значительно отличаться от реального положения дел, поэтому здесь сразу должно быть информирование других пользователей о такой возможности. Полагаем, что законодательно необходимо четко предусматривать требование об информировании при таких расхождениях других лиц, чтобы они прекрасно осознавали вымышленный характер персонажа (естественно, за исключением случаев, когда создаются специальные анонимизированные системы и пользователи, подписывая соглашение, становятся проинформированы о вымышленном характере представленных пользователями системы данных). Представляется, что цифровой профиль всегда должен четко отождествляться с конкретным лицом.

4. Механизмы регулирования отношений в сфере цифрового профилирования

Анализ складывающейся практики цифрового профилирования в современном обществе свидетельствует, что правовое регулирование не всегда позволяет успевать за стремительно развивающимися отношениями в данной сфере. Необходимо рассматривать возможность использования других механизмов. В качестве особых механизмов регулирования отношений в сфере цифрового профилиро-

вания можно рассматривать и использование механизмов регуляторных экспериментов [29; 30]. В данном случае мы можем говорить о правовом регулировании проведения экспериментов, а также о возможном использовании экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, вводимых на основании специального нормативного акта – Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹³.

Так, на основании Постановления Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 с 1 июля 2019 г. по 31 декабря 2021 г. проводится эксперимент по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах. Целью эксперимента является «обеспечение качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, задействованных в эксперименте, в объеме, определенном для эксперимента, за счет формирования и апробации в рамках федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме” (ЕСИА) инфраструктуры, обеспечивающей доступ граждан к имеющимся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления сведениям и документам, используемым для предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, и к сведениям, сформированным в результате их оказания и исполнения и содержащимся в государственных и муниципальных информационных системах, а также доступ организаций к необходимым сведениям о гражданине, в том числе по инициативе или с согласия гражданина (далее – инфраструктура цифрового профиля)»¹⁴.

Задачами эксперимента является в первую очередь разработка «инфраструктуры цифрового профиля, предусматривающей в том числе ряд функциональных возможностей, например сохранение

гражданином необходимых сведений о нем в единой системе идентификации и аутентификации, организация доступа к необходимым сведениям о гражданах с согласия указанных граждан, а также апробация функциональных возможностей инфраструктуры цифрового профиля»¹⁵.

Реализация данного эксперимента позволит определить необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации для развития и внедрения функциональных возможностей инфраструктуры цифрового профиля. Исходя из этого, мы можем говорить, что проведение эксперимента является также определенным механизмом регуляторного воздействия на общественные отношения в сфере функционирования инфраструктуры цифрового профиля, в том числе определение конкретных последующих законодательных шагов. Механизм экспериментального функционирования выступает в виде совокупности способов, приемов, средств, определяющих оптимальный путь развития правовых и иных регуляторов в сфере цифрового профилирования.

Полагаем, что именно благодаря этому механизму мы сможем говорить о возможностях регулирования механизмов функционирования института цифрового профилирования в обществе. Так, Минцифры России в целях реализации и во исполнение Постановления Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» 2 апреля 2021 г. приняло методические рекомендации «Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля. Версия 1.2». Документ описывает базовые сценарии использования инфраструктуры цифрового профиля: запрос согласий пользователей для доступа к их сведениям; получения информационными системами участников эксперимента данных из регистров, хранимых в цифровом профиле; уведомление цифровым профилем участников эксперимента об изменениях в регистрах, хранимых в цифровом профиле¹⁶.

Использование механизмов экспериментальных и иных специальных правовых режимов, бес-

¹³ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

¹⁴ Положение о проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государ-

ственных информационных ресурсах: утв. Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 (ред. от 16 апр. 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Сценарии использования инфраструктуры Цифрового профиля. Версия 1.2.

спорно, позволяет проверить эффективность функционирования того или иного института, о чем свидетельствует зарубежный опыт [31]. Однако необходимо учитывать, что согласно специальным исследованиям по эффективности их функционирования, «существующие в настоящее время в Российской Федерации специальные и особые правовые режимы не ориентированы на оценку рисков применения новых технологий, выявление и устранение существующих правовых ограничений для развития новых технологий, формирование нового правового регулирования для развития новых технологий» [32, с. 74]. Эти замечания необходимо учитывать при проведении экспериментов с цифровым профилем.

Одной из наиболее активно обсуждаемых проблем в сфере регулирования цифрового профилирования являются проблемы этического регулирования, в том числе проблемы возможности и пределов этического регулирования этих отношений. Многие считают, что этические нормы куда более воспринимаются в технической сфере, нежели правовые, являются более доступными. Одним из ключевых аспектов этики цифровой трансформации является этика работы с данными – дата-этика. «Определение границ этичного доступа к данным – сложная проблема, затрагивающая разные заинтересованные стороны: граждан, государство, корпорации, общественные институты и т. д., и требующая комплексного решения. Новые технологии и способы сбора, хранения, анализа данных и использования полученных выводов все чаще заставляют разработчиков, ученых, управленцев ломать голову, как можно и нельзя, правомерно или рискованно, эффективно или нет использовать данные в той или иной ситуации» [33, с. 9].

Этические нормы более быстро принимаются, внедряются и используются в сфере оборота различных данных. При этом действительно утрачивается определенное организующее начало в управлении отношений в сфере использования данных о гражданах со стороны государства, которое всегда должно быть. Выходом из этой ситуации может быть инициирование этического регулирования со стороны государства, а также разграничение зон регулирования и контроля. Ряд вопросов, например, связанных с использованием искусственного интеллекта, должны находиться под государственным контролем [5; 6; 13].

Правительства различных государств и неправительственные организации, международные организации сегодня выдвинули определенные принципы, рамки и рекомендации по этике и управлению

данными. В первую очередь, это было связано с формулированием добровольных принципов для тех, кто осуществляет обработку больших данных. К числу таких принципов традиционно относятся: законность и соблюдение интересов всех участников отношений; уважение к ценностям и культуре; управление рисками; благополучие и безопасность; подотчетность; прозрачность; этическое использование данных. Анализ указанных принципов свидетельствует о том, что в мире используются стандартные подходы к построению их системы. Их дифференциация осуществляется преимущественно в зависимости от сферы использования тех или иных данных в рамках цифрового профиля, социального кредитования.

Проблемы этического регулирования в сфере сбора и обработки данных порождают за собой значительное количество вопросов, которые предстоит решать современному обществу и государству: проблемы сбора данных без надлежащего согласия, конфиденциальность персональных данных, врожденная предвзятость отбора, риск профилирования и дискриминации, а также непрозрачный характер некоторых решений искусственного интеллекта при обработке данных. Важно говорить и о репутационных проблемах общественного страха, что корпорации массово используют огромные объемы потребительских данных ненадлежащим образом, чтобы получить представление о потребителях, а также в целях обеспечения несправедливого конкурентного цифрового преимущества.

Обращается внимание на то, что в рамках цифрового профилирования используются технологии искусственного интеллекта [6, р. 81–90], которые не всегда учитывают современные демократические ценности при сборе и обработке данных [34].

Сегодня большинство исследователей проблем регулирования цифровых отношений отмечают необходимость развития комплексного применения различных регуляторов – правового, этического, саморегулирования, технического [3]. Полагаем, что в сфере цифрового профилирования приоритет сегодня должен отдаваться нормативному регулированию. При этом на нормативном уровне, в том числе в актах Правительства РФ можно закрепить этические принципы и нормы на основе положений актов международных организаций и рекомендаций профессионального экспертного сообщества. В правилах также можно отразить рекомендации по их использованию и негосударственными

юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и отдельными гражданами при формировании и использовании цифровых профилей. Полагаем, что такой подход устранит возможность большого количества различных этических кодексов и правил как государственного, так и коммерческого сектора и не будет избыточным.

Этические стандарты традиционно являются важнейшей основой и предпосылкой для формирования в будущем саморегулирования в той или иной области. Одним из механизмов возможного регулирования сбора и обработки данных в рамках цифрового профилирования также является саморегулирование. В Российской Федерации мы также наблюдаем все предпосылки по развитию в данном направлении. Так, Институтом развития интернета и Ассоциация больших данных в 2019 г. был принят Кодекс этики использования данных, который базируется на положениях и принципах законодательства Российской Федерации и международных актов¹⁷. Кодекс представляет собой набор принципов профессиональной этики применительно к цифровым данным, отраслевых стандартов профессионального и этического поведения, которые участники кодекса, действуя добросовестно и разумно, добровольно признают и обязуются соблюдать. «Кодекс призван стать основой для саморегулирования участников рынка данных при их взаимодействии с гражданами, юридическими лицами, государством и между собой. Саморегулирование в сфере обработки и использования данных представляет собой меру социальной ответственности участников рынка данных на основе норм деловой этики» [3, с. 132]. Его важной частью является Белая книга, в которой обобщаются примеры локальных актов, решений и действий участников кодекса. Представляется, что данный кодекс является важной частью в процессе развития саморегулирования в сфере цифрового профилирования. Во многом он сможет

стать основой для формирования объединений в сфере использования цифровых данных и найдет отражение в других этических кодексах и правовых актах [3, с. 132].

5. Заключение

Цифровой профиль может включать персональные данные, личную и семейную тайну, в том числе информацию о личных характеристиках, поведении, совершении тех или иных действий, принадлежности и социальном статусе, связях и взаимодействиях. Сфера применения цифрового профилирования постоянно растет. Если первоначально оно использовалось преимущественно в маркетинге и рекламе, то в последующем стало активно применяться в обеспечении безопасности на всех уровнях, в государственном управлении и осуществлении правосудия, при оказании государственных услуг, а также при трудоустройстве. В условиях распространения коронавирусной инфекции и массового дистанционирования цифровое профилирование стало неотъемлемой частью большинства дистанционных информационных отношений, которые предполагают формирование индивидуализации субъектного пространства и необходимости идентификации и аутентификации субъекта, что приводит к постоянному развитию цифровой профилизации и ее переходу на совершенно иной уровень.

В связи с этим сегодня чрезвычайно важно обращать более пристальное внимание на проблемы цифрового профилирования как на уровне фундаментальных, так и прикладных научных исследований. На государственном уровне важно стратегически определить, что представляет собой «цифровой профиль», основные направления развития цифрового профилирования, вызовы и риски, а также развитие профилирования в рамках единой системы публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Hildebrandt M. Profiling and the rule of law / M. Hildebrandt // Identity in the Information Society. – 2008. – Vol. 1. – P. 55–70. – DOI: 10.1007/s12394-008-0003-1.
2. Цифровое право : учеб. / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. – М. : Проспект, 2020. – 640 с.
3. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий : моногр. – М. : Проспект, 2020. – 224 с.

¹⁷ Кодекс этики использования данных. URL: <https://ac.gov.ru/files/content/25949/kodeks-etiki-pdf.pdf> (дата обращения: 15.07.2021).

4. Ковалева Н. Н. Тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций / Н. Н. Ковалева // Информационное право. – 2019. – № 4. – С. 45–46.
5. Егорова М. А. Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии / М. А. Егорова, А. В. Минбалеев, О. В. Кожевина, А. Дюфло // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 250–262. – DOI: 10.21638/spbu14.2021.201.
6. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии / под общ. ред. проф. В. В. Блажеева, проф. М. А. Егоровой. – М. : Проспект, 2020. – 240 с.
7. Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям / Е. В. Лунгу // Правоприменение. – 2020. – № 4 (3). – С. 69–75. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.
8. Williams C. C. The coronavirus pandemic and Europe's undeclared economy: impacts and a policy proposal / C. C. Williams, A. Kayaoglu // South East European Journal of Economics and Business. – 2020. – № 15 (1). – P. 80–92. – DOI: 10.2478/jeb-2020-0007.
9. Barocas S. Big Data's Disparate Impact / S. Barocas, A. D. Selbst // California Law Review. – 2016. – Vol. 104, № 3. – P. 671–732. – DOI: 10.15779/Z38BG31.
10. Незнамов А. В. Вопросы развития законодательства о робототехнике в России и в мире / А. В. Незнамов, В. Б. Наумов // Юридические исследования. – 2017. – № 8. – С. 14–25.
11. Nikolskaia K. Artificial Intelligence in Law / K. Nikolskaia, V. Naumov // 2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies (FarEastCon). – Vladivostok, 2020. – P. 1–4. – DOI: 10.1109/FarEastCon50210.2020.9271095.
12. Nikolskaia K. Ethical and Legal Principles of Publishing Open Source Dual-Purpose Machine Learning Algorithms / K. Nikolskaia, V. Naumov // 2020 International Conference Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies (IT&QM&IS). – Yaroslavl, 2020. – P. 56–58. – DOI: 10.1109/ITQMIS51053.2020.9322897.
13. Правовые и этические аспекты, связанные с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники: история, современное состояние и перспективы развития : моногр. / под общ. ред. канд. юрид. наук В. Б. Наумова. – СПб. : НП-Принт, 2020. – 258 с.
14. Габов А. В. Эволюция роботов и право XXI в. / А. В. Габов, И. А. Хаванова // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 435. – С. 215–233. – DOI: 10.17223/15617793/435/28.
15. Kaftannikov I. Problems of structuring risks and ensuring legal relations in IoT / I. Kaftannikov, V. Zhernova, A. Minbaleev // Advances in Economics Business and Management Research. – 2019. – Vol. 81 : Proceedings of the 1st International Scientific Conference on Modern Management Trends and the Digital Economy – From Regional Development to Global Economic Growth (MTDE), Yekaterinburg, apr 14-15, 2019. – P. 73–79. – DOI: 10.2991/mtde-19.2019.14.
16. Цифровая экономика : учеб. / под ред. Л. А. Каргиной. – М. : Прометей, 2020. – 222 с.
17. Жарова А. К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека / А. К. Жарова // Юрист. – 2020. – № 3. – С. 55–61.
18. Трещева О. Ю. Муниципальная власть в условиях модернизации общества и государства / О. Ю. Трещева, Э. Ю. Балаян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 9. – С. 22–25.
19. Минбалеев А. В. Проблемы социальной эффективности и защиты прав человека при использовании искусственного интеллекта в рамках социального скоринга / А. В. Минбалеев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – Т. 20. – № 2. – С. 96–102.
20. Лазаров А. А. Правовое регулирование социального скоринга в сфере государственной службы: российский и зарубежный опыт / А. А. Лазаров // Информационное право. – 2020. – № 4. – С. 41–44.
21. Скиба С. А. Социальный скоринг / С. А. Скиба, В. И. Лойко // Научный журнал КубГАУ. – 2013. – № 91 (07). – URL: <http://ej.kubagro.ru/2013/07/pdf/89.pdf>.
22. Fedorov A. Traffic flow estimation with data from a video surveillance camera / A. Fedorov, K. Nikolskaia, S. Ivanov, V. Shepelev, A. Minbaeev // Journal of Big Data. – 2019. – Vol. 6, № 1. – P. 73. – DOI: 10.1186/s40537-019-0234-z.

23. Химченко А. И. Особенности развития и правового регулирования технологических инноваций на примере технологии распознавания лиц и биометрии / А. И. Химченко, В. С. Буланова // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. – 2019. – № 4. – С. 58–65.
24. Наумов В. Б. Теоретические информационно-правовые вопросы идентификации в цифровой сфере / В. Б. Наумов // Информационное право. – 2020. – № 4. – С. 4–8.
25. Кнышоид М. З. Цифровой след и его правовое регулирование / М. З. Кнышоид // Информационное право. – 2020. – № 4. – С. 37–40.
26. Трощинский П. В. Особенности нормативно-правового регулирования цифровой экономики и цифровых технологий в Китае / П. В. Трощинский, А. Е. Молотников // Правоведение. – 2019. – Т. 63, № 2. – С. 309–326.
27. Химченко А. И. О создании единого государственного информационного ресурса о населении / А. И. Химченко // Информационное право. – 2020. – № 3. – С. 28–31.
28. Камалова Г. Г. Государственная единая облачная платформа: перспективы и риски / Г. Г. Камалова // Информационное право. – 2020. – № 2. – С. 26–30.
29. Полякова Т. А. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации / Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, Н. В. Кроткова // Государство и право. – 2020. – № 5. – С. 75–87.
30. Ефремов А. А. Специальные правовые режимы для проведения экспериментов в государственном управлении / А. А. Ефремов // Конституционализм и государственное управление. – 2019. – № 2. – С. 29–34.
31. Gromova E. Regulatory Sandboxes (Experimental Legal Regimes) for Digital Innovations in BRICS / E. Gromova, T. Ivanc // BRICS Law Journal. – 2020. – Т. 7, № 2. – P. 10–36. – DOI: 10.21684/2412-2343-2020-7-2-10-36.
32. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В. Н. Южков. – М. : Дело, 2020. – 126 с.
33. Этика и «цифра» – коротко о главном. Робот-врач, робот-учитель, робот-полицейский: социальные риски и отраслевые этические вызовы : аналит. записка к т. 2 докл. «Этика и “цифра”: этические проблемы цифровых технологий». – М. : РАНХиГС, 2020. – 124 с.
34. Winfield A. Ethical standards in robotics and AI. *Nat Electron* / A. Winfield // *Nature Electronics*. – 2019. – Vol. 2. – P. 46–48. – DOI: 10.1038/s41928-019-0213-6.

REFERENCES

1. Hildebrandt M. Profiling and the rule of law. *Identity in the Information Society*, 2008, vol. 1, pp. 55–70. DOI: 10.1007/s12394-008-0003-1.
2. Blazheyev V.V., Egorova M.A. (eds.) *Digital law*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 640 p. (In Russ.).
3. *Mechanisms and models of regulation of digital technologies*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 224 p. (In Russ.).
4. Kovaleva N.N. Trends in the development of legal regulation of digital transformations. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2019, no. 4, pp. 45–46. (In Russ.).
5. Egorova M.A., Minbaleev A.V., Kozhevina O.V., Duflo A. The main directions of legal regulation of the use of artificial intelligence in the conditions of a pandemic. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Pravo*, 2021, vol. 12, no. 2, pp. 250–262. DOI: 10.21638/spbu14.2021.201. (In Russ.).
6. Blazheev V. V., Egorova M. A. (eds.) *Legal regulation of artificial intelligence in the conditions of a pandemic and infodemia*. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).
7. 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.).
8. Williams C.C., Kayaoglu A. The coronavirus pandemic and europe's undeclared economy: impacts and a policy proposal. *South East European Journal of Economics and Business*, 2020, no. 15(1), pp. 80–92. DOI: 10.2478/jeb-2020-0007.

9. Barocas S., Selbst A.D. Big Data's Disparate Impact. *California Law Review*, 2016, vol. 104, no. 3, pp. 671–732. DOI: 10.15779/Z38BG31.
10. Neznamov A.V., Naumov V.B. Questions of the development of legislation on robotics in Russia and in the world. *Yuridicheskie issledovaniya = Legal Studies*, 2017, no. 8, pp. 14–25. (In Russ.).
11. Nikolskaia K., Naumov V. Artificial Intelligence in Law, in: *2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies (FarEastCon)*, Vladivostok, Russia, 2020, pp. 1–4. DOI: 10.1109/FarEastCon50210.2020.9271095.
12. Nikolskaia K., Naumov V. Ethical and Legal Principles of Publishing Open Source Dual-Purpose Machine Learning Algorithms, in: *2020 International Conference Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies (IT&QM&IS)*, Yaroslavl, Russia, 2020, pp. 56–58. DOI: 10.1109/ITQMIS51053.2020.9322897.
13. Naumov V.B. (ed.) *Legal and ethical aspects related to the development and application of artificial intelligence and robotics systems: history, current state and prospects of development*, Monograph. St. Petersburg, NP-Print Publ, 2020. 258 p. (In Russ.).
14. Gabov A.V., Khavanova I.A. Evolution of Robots and the 21st-Century Law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2018, no. 435, pp. 215–233. (In Russ.).
15. Kaftannikov I., Zhernova V., Minbaleev A. Problems of structuring risks and ensuring legal relations in IoT. *Advances in Economics Business and Management Research*, 2019, vol. 81: Proceedings of the 1st International Scientific Conference on Modern Management Trends and the Digital Economy – From Regional Development to Global Economic Growth (MTDE), Yekaterinburg, apr 14-15, 2019, pp. 73–79. DOI: 10.2991/mtde-19.2019.14.
16. Kargina L.A. (ed.) *Digital Economy*, Textbook. Moscow, Prometei Publ., 2020. 222 p. (In Russ.).
17. Zharova A.K. Issues of ensuring the security of the digital profile of a person. *Yurist = Lawyer*, 2020, no. 3, pp. 55–61. (In Russ.).
18. Treshcheva O.Yu., Balayan E.Yu. Municipal power in the conditions of modernization of society and the state. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 9, pp. 22–25. (In Russ.).
19. Minbaleev A.V. Problems of social efficiency and protection of human rights when using artificial intelligence in the framework of social scoring. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiyeta. Seriya: Pravo = Bulletin of the South Ural State University. Series: Pravo*, 2020, vol. 20, no. 2, pp. 96–102. (In Russ.).
20. Lazarov A. A. Legal regulation of social scoring in the field of public service: Russian and foreign experience. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2020, no. 4, pp. 41–44. (In Russ.).
21. Skiba S.A., Loiko V.I. Social scoring. *Nauchnyi zhurnal KubGAU = Scientific Journal of the Kuban State Agrarian University*, 2013, no. 91 (07), available at: <http://ej.kubagro.ru/2013/07/pdf/89.pdf> (In Russ.).
22. Fedorov A., Nikolskaia K., Ivanov S., Shepelev V., Minbaleev A. Traffic flow estimation with data from a video surveillance camera. *Journal of Big Data*, 2019, vol. 6, no. 1, p. 73. DOI: 10.1186/s40537-019-0234-z.
23. Himchenko A.I., Bulanova V.S. Features of development and legal regulation of technological innovations on the example of facial recognition technology and biometrics. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26: Gosudarstvennyi audit = Bulletin of the Moscow University. Series 26: State Audit*, 2019, no. 4, pp. 58–65. (In Russ.).
24. Naumov V.B. Theoretical information and legal issues of identification in the digital sphere. *Information Law*, 2020, no. 4, pp. 4–8. (In Russ.).
25. Knyshoid M.Z. Digital footprint and its legal regulation. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2020, no. 4, pp. 37–40. (In Russ.).
26. Troshchinsky P.V., Molotnikov A.E. Features of the regulatory and legal regulation of the digital economy and digital technologies in China. *Pravovedenie = Jurisprudence*, 2019, vol. 63, no. 2, pp. 309–326. (In Russ.).
27. Himchenko A.I. On the creation of a unified state information resource about the population. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2020, no. 3, pp. 28–31. (In Russ.).
28. Kamalova G.G. State Unified cloud platform: prospects and risks. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2020, no. 2, pp. 26–30. (In Russ.).
29. Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. New vectors of information law development in the conditions of the civilizational crisis and digital transformation. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2020, no. 5, pp. 75–87. (In Russ.).

30. Efremov A.A. Special legal regimes for conducting experiments in public administration. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and State Studies*, 2019, no. 2, pp. 29–34. (In Russ.).

31. Gromova E., Ivanc T. Regulatory Sandboxes (Experimental Legal Regimes) for Digital Innovations in BRICS. *BRICS Law Journal*, 2020, vol. 7, no. 2, pp. 10–36. DOI: 10.21684/2412-2343-2020-7-2-10-36.

32. Yuzhakov V.N. (ed.) *Experimental legal regimes: foreign experience and Russian start*. Moscow, Delo Publ., 2020. 126 p. (In Russ.).

33. *Ethics and the "figure" – briefly about the main thing. Robot doctor, robot teacher, robot policeman: social risks and industry ethical challenges*, analytical note to Volume 2 of the report "Ethics and "Digital": ethical problems of digital technologies". Moscow, RANEPА Publ., 2020, 124 p. (In Russ.).

34. Winfield A. Ethical standards in robotics and AI. *Nat Electron. Nature Electronics*, 2019, vol. 2, pp. 46–48. DOI: 10.1038/s41928-019-0213-6.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Виноградова Елена Валерьевна – доктор юридических наук, профессор, врио первого заместителя директора
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: evigpran@igpran.ru
ORCID: 0000-0002-3568-9042
SPIN-код РИНЦ: 8022-0021

Полякова Татьяна Анатольевна – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: polyakova_ta@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3791-2903
SPIN-код РИНЦ: 4224-3174

Минбалеев Алексей Владимирович – доктор юридических наук,¹ главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности;² доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий
¹ *Институт государства и права Российской академии наук*
² *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*
¹ 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
² 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: alexmin@bk.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Elena V. Vinogradova – Doctor of Law, Professor, Acting First Deputy Director
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
E-mail: evigpran@igpran.ru
ORCID: 0000-0002-3568-9042
RSCI SPIN-code: 8022-0021

Tatyana A. Polyakova – Doctor of Law, Professor, Chief Research Fellow, Acting Head of the Information Law and International Information Security sector
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
E-mail: polyakova_ta@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3791-2903
RSCI SPIN-code: 4224-3174

Alexey V. Minbaleev – Doctor of Law;¹ Chief Research Fellow, Information Law and International Information Security sector;² Associate Professor, Head, Department of Information Law and Digital Technologies
¹ *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*
² *Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
¹ 10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
² 9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: alexmin@bk.ru
ORCID: 0000-0001-5995-1802
RSCI SPIN-code: 7148-1527

ORCID: 0000-0001-5995-1802

SPIN-код РИНЦ: 7148-1527

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Виноградова Е.В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е.В. Виноградова, Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 5–19. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).5-19.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vinogradova E.V., Polyakova T.A., Minbaleev A.V. Digital profile: the concept, regulatory mechanisms and enforcement problems. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 5–19. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).5-19. (In Russ.).

ЗНАЧЕНИЕ ДОПОЛНЕНИЯ, КОНКУРЕНЦИИ, КОЛЛИЗИИ ПРИНЦИПОВ ПРАВА ДЛЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ИНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С.В. Бирюков

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

Информация о статье

Дата поступления –

26 ноября 2020 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Рассматривается значение различных видов сочетания (взаимосвязи) принципов права для юридической деятельности, выявляются отдельные закономерности такого сочетания. Доказывается, что принципы права не только дополняют, но и ограничивают друг друга (конкурируют между собой), а также могут противоречить друг другу (вступать в коллизию). Показывается, что различные способы сочетания принципов права используются при обосновании нормативных и ненормативных актов, в процессе правоприменения, а также познания права, критики права, правотворчества, невластной реализации права.

Ключевые слова

Принцип, принципы права, функции принципов права, система принципов права, конкуренция принципов права, коллизия, противоречия в праве, законность, справедливость, правовой монизм, правовой плюрализм

THE IMPORTANCE OF ADDITION, COMPETITION, COLLISIONS OF LAW PRINCIPLES FOR ENFORCEMENT AND OTHER TYPES OF LEGAL ACTIVITIES

Sergey V. Biryukov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2020 November 26

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

The subject of this research is the problem of combining (interrelation) of various principles of law used in the framework of law enforcement and other types of legal activity.

The purpose of the study is to confirm or refute the hypothesis that the principles of law can not only complement each other, but also "collide" with each other when they are used in the framework of legal activity.

The research methodology includes dialectics, systems approach, specific sociological methods, culturological and theoretical-sociological analysis, formal legal method. The author describes the degree of scientific elaboration of the problem in foreign and Russian studies, including works devoted to such related topics as the functions of the principles of law and the system of principles of law, as well as the opinions directly on the issue of R. Dworkin and A. Barak.

The main results, scope of application. The author substantiates the presence of at least three ways of combining (interconnecting) the principles of law: (1) addition – the concerted action of several principles; (2) competition – limiting the operation of one principle to another; (3) collision – direct contradiction of one principle to another, their mutual exclusion. The definition of factual circumstances, the choice of applicable rules and their interpretation by court or other enforcement official can be influenced by ideology underlying the prevailing practice or the enforcer's own position. The specificity of a particular ideology is correlated by the author with the use of one or another combination of principles of law when making a law enforcement decision. It is shown in the article with specific examples of so-called "complex cases" from the practice of Russian higher courts. Complementing the principles of law is the predominant way of their relationship, used in law enforcement. It contributes to the preservation of the unity of the system of law. At the same

time, the consistent implementation of one principle can limit the possibilities for the implementation of others. It leads to the fact in the process of law enforcement that it is often necessary to make a choice in favor of one of the principles within the framework of their competition. This choice is determined by several factors, including not only the established practice (law enforcement customs and precedents), but also the current social context, the position and interests of the law enforcement officer and the participants in the case. Finally, in some cases, situations are possible when the principles of law are mutually exclusive, come into conflict with each other. This, in particular, can occur when the principles of law belong to different systems (subsystems) of law or reflect the peculiarities of the legal ideology of different historical periods. The article identifies certain patterns of combining the principles of law, examines the importance of this topic for studying the issues of legal monism and legal pluralism, shows the importance of complementarity, competition and conflict of principles of law not only for the law enforcement process, but also for the knowledge of law, criticism of law, lawmaking, powerless implementation rights. Conclusions. Although within the framework of the traditional approach for domestic jurisprudence, the essence of law is associated with the interests and property relations reflected in the law, legal ideology has a relatively independent meaning nevertheless. A certain duality is inherent in legal activity, as a result of which the problems of combining interests are expressed precisely through various options for combining the principles and norms of law. It is proved that the system of principles of law is a complex system in which the same principles can be used in various combinations with each other.

1. Введение: постановка и актуальность проблемы

Одна из особенностей процесса правоприменения по так называемым «сложным делам» заключается в том, что на установление фактических обстоятельств, выбор применимых правил и их толкование может явно или неявно влиять идеология, стоящая за преобладающей практикой или собственной позицией правоприменителя. Специфика трактовки вопросов факта и права может быть, в частности, соотносена с использованием при вынесении решения того или иного принципа права, особенностями сочетания этих принципов. Это касается, скажем, таких принципов, как законность, справедливость, гуманизм, защита частных прав, свобода договора, возможность ограничения частных прав и свобод во имя общего блага. Рассмотрим данную особенность на примере судебной деятельности.

В одних случаях принципы права используются судом согласованно, в дополнение друг к другу. Так, в определении Верховного Суда РФ от 29 октября 2020 г. по делу № 309-ЭС20-10004 позиция, согласно которой на единственно пригодное для проживания

помещение гражданина-должника не может быть обращено взыскание со стороны кредитора даже в случае приобретения кредитором для должника жилого помещения меньшей площади, обоснована одновременно принципами законности и гуманизма («разумной сдержанности»)¹.

В других случаях, напротив, используется такое сочетание принципов права, при котором значение одного принципа снижается в результате применения другого. При проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» большинство судей Конституционного Суда (далее – КС) РФ, рассматривавших дело, сочли, что в данном случае идеи обоснованности ограничения прав и свобод во имя общего блага, публичного характера таких ограничений имеют большее значение, нежели идеи неприкосновенности собственности и свободы договора².

Кроме того, судебная деятельность предполагает известную вариативность, проявляющуюся в том, что различные судьи при коллегиальном рассмотрении дела, один и тот же суд при рассмотре-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 29 октября 2020 г. по делу № 309-ЭС20-10004. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/fd6509b2-3770-4af7-ab4d-2a2d8d0527c9> (дата обращения: 12.11.2020).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-п по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании граждан-

данской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской Областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Швецова; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова // СПС «КонсультантПлюс».

нии аналогичных дел в разное время, суды различных инстанций могут по-разному оценить значение и сочетание тех или иных принципов права. Иногда эти разночтения становятся широко известны и обсуждаются в обществе и среди юристов.

Так, в упомянутом выше деле судья КС РФ А.Л. Кононов выразил особое мнение, в котором обосновал иное соотношение упомянутых принципов права, указав на несоразмерность ограничения частных прав и свобод Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»³. Попутно стоит заметить, что вводимый сегодня в рамках изменения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴ непубличный характер вынесения особых мнений судьями КС РФ будет скрывать соответствующую вариативность в оценке права от широкой общественности, но не изменит сути правоприменительной деятельности по «сложным делам».

В известном постановлении КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-п было отражено, что избрание глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации противоречит принципам единства государственной власти, демократизма и разделения властей⁵. В постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-п тот же суд отметил, что в условиях нового федерального правового регулирования аналогичный порядок не противоречит данным принципам и Конституции Российской Федерации, отвечает «требованию о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов»⁶.

Можно здесь вспомнить и случаи, когда решения российских судов, в том числе того же КС РФ, отрицательно оценивались в постановлениях Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Рас-

хождение правовых позиций внутригосударственного и международного судебных органов связано с тем, что принципы, закрепленные в законодательстве Российской Федерации и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., подвергаются разному истолкованию и по-разному соотносятся друг с другом. Скажем, в деле Константина Маркина КС РФ указал на обоснованность ограничения прав и свобод во имя общего блага (защиты национальной безопасности), ЕСПЧ – на наличие общего стандарта равенства мужчины и женщины и необходимость учета соразмерности при ограничении прав и свобод⁷.

Понятно, что далеко не всегда при обосновании сложных решений суды прямо оценивают значение и сочетание принципов права, что судами низших инстанций зачастую используются отсылки только к конкретным правилам. Вместе с тем нам представляется, что и в этих случаях компетентные судьи при выборе и толковании применимых норм, оценке фактических обстоятельств не могут не исходить из осознанного или интуитивного представления о разумном сочетании принципов права при разрешении того или иного вопроса.

Всё изложенное свидетельствует об актуальности теоретических исследований вопросов сочетания принципов права, выявления отдельных закономерностей такого сочетания.

2. Степень научной разработанности проблемы

Для отечественных ученых-юристов бесспорно значение принципов права для осуществления различных видов юридической деятельности. Обычно оно изучается с помощью выделения функций принципов права. В современной литературе, посвященной данному вопросу, можно выделить два основных подхода.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-п.

⁴ Пункт 49 статьи 1 проекта федерального закона № 1024643-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024643-7?fbclid=IwAR2Y0TZ0ikp2_UUrkticzZCllo69gwcLy7II4Hy3UO-RqF6Rg0wMwYkVlU#B818DFB7-5451-420C-8C45-80BBEED0A0E6 (дата обращения: 12.11.2020).

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-п по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ 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 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба № 30078/06) // СПС «КонсультантПлюс».

Во-первых, встречаются работы, в частности учебники по общей теории государства и права, в которых отмечается прежде всего регулятивная функция принципов в рамках правотворческой деятельности и правовосстановительная – при осуществлении правоприменения в условиях пробелов в праве (см., напр.: [1; 2, с. 264; 3, с. 75]). Можно предположить, что для их авторов правовая реальность видится как реализация конкретных норм законодательства и иных форм права, а общие положения (принципы) востребованы лишь тогда, когда подходящих норм-правил еще не создано.

Во-вторых, в других работах, по преимуществу специально посвященных исследованию принципов права, указывается на определяющее значение принципов права *в рамках любого вида юридической деятельности*. Так, В.Н. Карташов подчеркивает «творчески преобразующую роль принципов права в правовом регулировании, разнообразных типах юридической практики и правовой системы в целом» [4, с. 166]. Д.И. Дедов фактически определяет принципы права как метод правового регулирования и защиты права, как своего рода «матрицу права», вне зависимости от ее фиксации в законодательстве [5, с. 11, 19, 25, 26, 28]. Эти высказывания, в частности, означают, что для их авторов принципы права имеют большое значение в рамках юридической деятельности и тогда, когда они сосуществуют с конкретными нормами законодательства. Обратим особое внимание в этой связи на публикации, в которых прямо подчеркивается значение принципов права для толкования норм-правил (см., напр.: [6, с. 11]) и (или) приводятся примеры столкновения норм с принципами права и обсуждается возможность судов предпочесть принцип норме (см., напр.: [7]).

Другим значимым для нас аспектом учения о принципах права является утверждение того, что принципы права образуют не простую совокупность, а *систему* и, следовательно, взаимодействуют друг с другом. О системе принципов права, об их взаимодействии между собой и внешней средой пишет, например, тот же В.Н. Карташов [4, с. 161]. Р.Л. Иванов указывает, что различные виды принципов права (общесоциальные и специально-юридические) могут действовать эффективно лишь во взаимодействии друг с другом [8, с. 116]. А.М. Печенкина, Л.И. Лавдаренко, С.Н. Рудых посвятили свои работы исследованию различных аспектов системы принципов [9; 10]. Наконец, в рамках отраслевых юридических наук регулярно указывается, что прин-

ципы права различных отраслей и институтов права тоже образуют системы (см., напр.: [11–15]).

По прочтению соответствующих работ можно увидеть, что для их авторов системный подход к принципам права означает прежде всего *взаимную связь принципов права и их взаимную дополняемость*.

Указанная трактовка системного подхода понятна: если каждый принцип является основным началом (основополагающим требованием) права и правового регулирования, то необходимо их соединение; для появления права, отвечающего принципам, все они должны быть так или иначе реализованы, подобно тому как для В.С. Нерсисянца сущность права рождается только на пересечении идей формального равенства, свободы и справедливости [16, с. 17–31]. Неслучайно, что почти любое постановление того же КС РФ в своей мотивировочной части содержит отсылки сразу к нескольким принципам права.

Это характерно не только для общеправовых, но и для отраслевых принципов. Понятно, скажем, что в рамках уголовного процесса идеи законности, осуществления правосудия только судом, независимости судей, охраны прав и свобод человека и гражданина (гл. 2 Уголовно-процессуального кодекса РФ) дополняют друг друга, что то же самое можно сказать о признании равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности, свободе договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечении восстановления нарушенных прав в гражданском праве (ст. 1 Гражданского кодекса РФ).

В то же время отдельные зарубежные и отечественные ученые отмечают, что конкретные принципы права *могут вступать между собой в противоречия, в конфликт*.

Наиболее известно в этой связи правовое учение Р. Дворкина. Он, например, пишет: «Принципы обладают особенностью, отсутствующей у норм, – они могут быть более или менее весомыми или важными. Когда два принципа приходят в столкновение (например, когда стратегия по защите покупателей... приходит в столкновение с принципом свободы заключения контрактов), те, кому приходится разрешать этот конфликт, должны учитывать относительный вес каждого из этих принципов» [17, с. 51]. При этом каждый принцип «дает основание в пользу определенного решения, но не предписывает его», «от человека, который должен решить эту проблему,

требуется оценить все конкурирующие и несогласующиеся принципы, имеющие отношение к делу, и разрешить конфликт между ними, а не выделять какой-то из них в качестве «имеющего силу» [17, с. 109]. Это, однако, не означает, что Р. Дворкин признает обоснованность вынесения различных решений по одинаковым спорам, что разные правоприменители могут в похожих случаях отдавать предпочтение разным принципам права. Учение Р. Дворкина далеко от социологического подхода и примыкает скорее к школе естественного права. В довершение своей логики он вводит фигуру «юридического Геркулеса», судьи с неограниченными знаниями институциональной истории правовой системы и принципов права, который будет непогрешим и сможет для каждого дела найти единственно верное соотношение веса конкретных принципов (см.: [17, с. 152–184; 18, с. 450–473]).

А. Барак в своей известной работе отмечает, что принципы «тяготеют к образованию пар противоположностей», но отстаивает при этом, в отличие от Р. Дворкина, неизбежность существования ограниченного судебного усмотрения [19, с. 45–46].

В современной российской литературе тоже можно найти отдельные публикации, в которых подчеркивается, что принципы права могут вступать в противоречие. Таких работ автору известно немного. А.В. Демин, обосновывая наличие феномена «мягкого права», говорит о сопоставлении различных принципов права, ссылаясь на Р. Дворкина (см.: [20]). О том, что противоречия принципов права неизбежны и их оптимальное разрешение способствует развитию и совершенствованию правовой системы, пишет со ссылкой на известную работу С.Г. Келиной и В.Н. Кудрявцева [21, с. 18] А.М. Печенина [9, с. 56].

3. Методологическая основа изучения проблемы

Диалектика, как известно, предполагает рассмотрение общества и права в развитии через возникновение и разрешение противоречий, а также использование диалогического метода аргументации в рамках рационального мышления. Понятно, что различные общественные противоречия в материальной и духовной сферах, собственно правовые противоречия, наличие разных точек зрения по социальным и правовым вопросам не могут не проявляться в таком важном элементе социально-правовой культуры, как принципы права. Представления об основных идеях правового регулирования не могут не быть развивающимися и неоднородными, то

приходящими к единому синтезу, то вновь конкурирующими друг с другом.

Системный подход включает в себя, в частности, такие моменты, как взаимосвязь элементов внутри системы [22, с. 7–23], взаимное ограничение элементов [23], возможность наличия внутренних и внешних противоречий между ними [24], их чередование (ритмику) [23], адаптацию сложной системы к внешней среде через внутренние изменения [25] и т. п. Всё это можно применить к рассмотрению права и его принципов.

Такие *конкретно-социологические методы*, как наблюдение, анализ документов (судебных и иных правоприменительных актов), подтверждают наличие проблемы сочетания принципов права при осуществлении юридической деятельности.

С помощью *культурологического и теоретико-социологического анализа* вопросы сочетания принципов права можно рассмотреть через призму взаимодействия культур и социальных групп, наличия суб- и контркультур, конфликтов культур, права в юридическом и общесоциальном смыслах, правового монизма и правового плюрализма и т. д.

Формально-юридический метод может использоваться в части учета понятия и функций принципов права, терминологии, применяемой в юриспруденции для характеристики различных способов сочетания норм права и т. д. (см.: [26]).

4. Некоторые предположения относительно значения вопроса сочетания принципов права для правоприменения

Исходя из указанных методов, сделаем следующие предположения:

1. Можно выделить три возможных способа сочетания (взаимосвязи) принципов права:

1) *дополнение* – согласованное действие нескольких принципов;

2) *конкуренция* – ограничение действия одного принципа другим;

3) *коллизия* – прямое противоречие одного принципа другому, их взаимоисключение.

2. Система принципов права, как и система права в целом, является так называемой сложной системой, в рамках которой одни и те же принципы могут находиться в различных сочетаниях. В частности, принципы могут одновременно дополнять друг друга и конкурировать друг с другом. Иногда невозможно однозначно предсказать, какое сочетание принципов права будет оптимальным при разрешении конкретного «сложного дела».

3. Дополнение принципов права очевидно является преобладающим способом их взаимосвязи, используемым в правоприменении. Оно способствует сохранению единства системы права, способствует формированию правового монизма (универсализма). На наш взгляд, в этом коренится одна из причин устойчивых представлений о существовании единой основной нормы, правил признания как критериев права (Дж. Остин, Г. Кельзен, Г. Харт и т. д.). В случае, если принципы права только дополняют друг друга, их легко вписать в иерархию правовых норм, начинающуюся с *Grundnorm*.

4. Вместе с тем последовательная реализация одного принципа может ограничивать возможности реализации других. В процессе правоприменения это приводит к тому, что зачастую приходится осуществлять выбор в пользу одного из принципов в рамках их конкуренции. Этот выбор определяется несколькими факторами, среди которых не только сложившаяся практика (правоприменительные обычаи и прецеденты), но и текущий общественный контекст, позиция и интересы самого правоприменителя и участников дела.

Если соответствующий выбор полностью определен законодательством и сложившейся практикой, конкуренция принципов права не препятствует существованию правового монизма (универсализма).

Отсутствие такой определенности может свидетельствовать о существовании спора о праве в обществе, в этом случае конкуренция принципов является проявлением так называемого слабого правового плюрализма.

Выбор в пользу определенного принципа права в условиях их конкуренции в том или ином конкретном случае не означает исключения других основных начал правового регулирования из системы принципов права. При рассмотрении нового спора с иными фактическими обстоятельствами те же самые принципы могут использоваться в другом сочетании.

5. Одна из особенностей юридической деятельности заключается в том, что при конкуренции общесоциальных и специально-юридических принципов права предпочтение чаще всего отдается последним, в частности принципу законности (верховенства права).

6. Другая общая закономерность выбора применимых принципов при их конкуренции очевидно заключается в том, что выбор между публично-правовыми и частноправовыми принципами часто зави-

сит от сочетания частного и публичного начала в обществе в целом, от политического режима, существующего в государстве.

7. В отдельных случаях возможны ситуации, когда принципы права являются взаимоисключающими, вступают в коллизию друг с другом. Это, в частности, может происходить, когда принципы права принадлежат к различным системам (подсистемам) права или отражают особенности правовой идеологии разных исторических периодов. В этом случае правоприменитель признаёт юридическое значение только за одним из соответствующих принципов.

Суд, например, может признать применимым принцип единства и неделимости государственного суверенитета и отвергнуть принцип наличия суверенитета у субъектов федерации, предпочесть конституционный принцип – принципу, отраженному в международном акте, или наоборот, утвердить формальное равенство вместо сословных или классовых предпочтений.

8. В рамках подхода, предусматривающего возможность сосуществования в обществе юридического права и права в общесоциальном смысле, также следует признать, что принципы, соответствующие различным системам права (системам социального нормирования), могут вступать в коллизию друг с другом. Правоприменитель должен использовать принципы юридического права, что, однако, может привести к негативной оценке вынесенного решения со стороны общественного мнения (отдельной социальной группы).

9. Наличие и преодоление коллизий принципов права свидетельствует, с одной стороны, о стремлении сохранить автономность и единство той системы права, в рамках которой выносятся правоприменительные решения, с другой, подтверждает принципиальную плюралистичность права.

5. Значение дополнения, конкуренции и коллизии принципов права для иных видов юридической деятельности

Понятно, что проблема сочетания принципов права имеет значение для иных видов юридической деятельности.

В рамках познания права, правопонимания тот или иной взгляд на право часто обосновывается ссылкой на различные принципы права (их сочетание). Например, «чистый» юридический позитивист вроде Г. Кельзена может опираться прежде всего на идею законности, юснатуралист – на идею справедливости, а сторонник интегративного подхода – на известное их сочетание.

При критике существующего права на первый план как правило выдвигается тот или иной принцип права, с позиции которого и происходит оценка законодательства или правоприменительной практики. В результате, например, в принципе справедливые, но незаконные правовые акты могут определяться как *ничтожные или оспоримые* (см., напр.: [27]), а законные, но несправедливые (явно несправедливые) – как *неправовые* законы (подзаконные акты) (см., напр.: [28]).

В правотворчестве то или иное сочетание принципов права является одним из факторов, обуславливающих появление конкретных норм-правил, правовых институтов. Так, закрепление в уголовном законе институтов амнистии или помилования основано на дополнении принципа гуманизма принципом законности и, одновременно, на выборе между принципами гуманизма и справедливости в пользу первого. Похожий вывод можно сделать при анализе норм, предусматривающих возможность признания недействительными сделок, носящих кабальный характер (заключенных на крайне невыгодных условиях). В этом случае мы тоже видим гуманизм, отраженный в законе, причем такой гуманизм, которому отдается предпочтение перед идеями обязательности и свободы договора.

В рамках использования, соблюдения и исполнения права невластными субъектами особую роль, на наш взгляд, приобретает проблема сочетания принципов, характерных для юридического права и права в общесоциальном смысле (иных систем социального регулирования). Собственно, многие особенности реализации права, вскрываемые в рамках социологического подхода, могут быть объяснены именно через призму диалога и конфликта культур (субкультур), а следовательно, и различных принципов нормирования.

С одной стороны, дополняемость принципов различных социальных регуляторов явно способ-

ствует реализации юридического права даже в случае слабого знания в обществе конкретных юридических норм. С другой, имеют место и случаи их конкуренции и коллизий. В этой связи можно вспомнить Г. Радбруха, писавшего, что неспециалист больше ориентируется на справедливость, а профессиональный юрист – на правовую стабильность (и, добавим мы, формальное равенство); первый скорее – «правовой идеалист», второй – «правовой формалист» [29].

Свои нюансы оценки проблемы сочетания принципов права характерны и для различных юридических профессий (вроде прокурора или адвоката). В более широком смысле обмен правовой информацией между различными профессионалами и обывателями, значение которого рассматривается в рамках коммуникативного подхода к праву, предполагает спор о праве и нахождение в нем общего знаменателя исходя из того или иного сочетания принципов права.

6. Выводы

Автор настоящей статьи не носит розовые очки и далек от мысли, что именно сочетание принципов права всегда является первичным фактором, определяющим содержание законов, судебных актов, правовые воззрения людей. Подлинные мотивы властных решений и частных мнений могут быть связаны с конкретной целью вроде частной или общественной пользы, экономии бюджетных средств, получения органами власти общественной поддержки. Сущность права по отечественной традиции можно свести к интересам и отношениям собственности, которые выражает то или иное право. Тем не менее, во-первых, правовая культура и идеология часто имеет относительно самостоятельное значение; во-вторых, юридической деятельности присуща известная двойственность, в результате которой проблемы сочетания различных интересов выражаются именно через различные варианты сочетания принципов и норм права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матузов Н. И. Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 512 с.
2. Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : Норма : Инфра-М, 2001. – 448 с.
3. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для бакалавров / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – М. : Проспект, 2014. – 568 с.
4. Карташов В. Н. Принципы права: понятие, структуры, функции / В. Н. Карташов // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 158–166.
5. Дедов Д. И. Юридический метод / Д. И. Дедов. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.

6. Винницкий И. Е. Функции справедливости и законности как принципов права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Е. Винницкий. – М., 2011. – 26 с.
7. Караваев И. В. Конфликт правовых ценностей и практическое значение правила «стоять на решенном» при рассмотрении экономических споров / И. В. Караваев // *Международный научно-исследовательский журнал*. – 2021. – № 2. – С. 117–126.
8. Иванов Р. Л. О понятии принципов права / Р. Л. Иванов // *Вестник Омского университета*. – 1996. – № 2. – С. 115–118.
9. Печенкина А. М. Принципы права: понятие, правовая природа, система / А. М. Печенкина // *Право и глобальный социум*. – 2018. – № 1. – С. 52–62.
10. Лавдаренко Л. И. Принципы права и их система / Л. И. Лавдаренко, С. Н. Рудых // *Актуальные проблемы российского права*. – 2018. – № 10. – С. 196–203.
11. Ерашов С. С. Система принципов современного отечественного уголовного процесса: теоретико-правовые аспекты и практика применения : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Ерашов. – Н. Новгород, 2001. – 180 с.
12. Груздев В. В. Система принципов гражданского права / В. В. Груздев // *Актуальные проблемы юриспруденции* : сб. ст. XIII науч. сес. преподавателей юрид. фак. НГУЭУ. – Новосибирск : Изд-во НГУЭУ, 2018. – С. 26–31.
13. Волос А. А. Система принципов-методов гражданского права: постановка проблемы / А. А. Волос // *Ленинградский юридический журнал*. – 2016. – № 3. – С. 90–99.
14. Капранова Ю. В. Система принципов избирательного права / Ю. В. Капранова // *Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации* : сб. материалов Всерос. науч.-теорет. конф. – Ростов н/Д. : Изд-во РЮИ МВД РФ, 2018. – С. 82–87.
15. Безуглов С. В. К вопросу о системе принципов таможенного права / С. В. Безуглов, Т. Ю. Дьякова // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе* : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар : Изд. Дом – Юг, 2015. – С. 429–435.
16. Нерсесянц В. С. Философия права : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2001. – 652 с.
17. Дворкин Р. О правах всерьез : пер. с англ. / Р. Дворкин. – М. : РОССПЭН, 2004. – 392 с.
18. Дворкин Р. Империя права : пер. с англ. / Р. Дворкин. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2020. – 592 с.
19. Барак А. Судейское усмотрение : пер. с англ. / А. Барак. – М. : Норма, 1999. – 376 с.
20. Демин А. В. «Мягкое право» в эпоху перемен / А. В. Демин. – М. : Проспект, 2016. – 240 с.
21. Келина С. Г. Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1988. – 176 с.
22. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем / А. И. Уемов. – М. : Мысль, 1978. – 272 с.
23. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ / Ю. П. Сурмин. – Киев : МАУП, 2003 – 368 с.
24. Калужский М. Л. Методологические основы анализа системных противоречий общественного развития / М. Л. Калужский. – Омск : Изд-во ОмГАУ, 2000. – 135 с.
25. Растринин Л. А. Адаптация сложных систем / Л. А. Растринин. – Рига : Зинатне, 1981. – 375 с.
26. Куксин И. Н. К вопросу о соотношении коллизии и конкуренции в праве / И. Н. Куксин, В. А. Уфимцева // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право*. – 2018. – № 2. – С. 293–301.
27. Толстик В. А. Презумпция законности нормативных правовых актов / В. А. Толстик // *Юридическая техника*. – 2010. – № 4. – С. 546–551.
28. Бирюков С. В. Неправовой закон: проблемы его установления и применения (теоретический аспект) / С. В. Бирюков, Т. А. Бирюкова // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 16–24. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).16-24.
29. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух. – М. : Международные отношения, 2004. – 240 с.

REFERENCES

1. Matuzov N.I, Mal'ko A.V. *Theory of state and law*, Textbook. Moscow, Yuurist Publ., 2004. 512 p. (In Russ.).
2. Komarov S.A., Mal'ko A.V. *Theory of state and law*, Study guide. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2001. 448 p. (In Russ.).

3. Rad'ko T.N., Lazarev V.V., Morozova L.A. *Theory of state and law*, Textbook for bachelors. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 568 p. (In Russ.).
4. Kartashov V.N. Principles of law: concept, structures, functions. *Yuridicheskaya tekhnika = Legal engineering*, 2020, no. 14, pp. 158–166. (In Russ.).
5. Dedov D.I. *Legal method*. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2008. 160 p. (In Russ.).
6. Vinnitskiy I.E. *Functions of justice and legality as principles of law*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2011. 26 p. (In Russ.).
7. Karavaev I.V. Conflict of legal values and the practical meaning of the "stand by decision" rule when considering economic disputes. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal*, 2021, no. 2, pp. 117–126. (In Russ.).
8. Ivanov R.L. On the concept of the principles of law. *Vestnik Omskogo universiteta*, 1996, no. 2, pp. 115–118. (In Russ.).
9. Pechenkina A.M. Principles of law: concept, legal nature, system. *Pravo i global'nyi sotsium*, 2018, no. 1, pp. 52–62. (In Russ.).
10. Lavdarenko L.I., Rudykh S.N. Principles of law and their system. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2018, no. 10, pp. 196–203. (In Russ.).
11. Erashov S.S. *The system of principles of modern domestic criminal procedure: theoretical and legal aspects and practice of application*, Cand. Diss. Nizhny Novgorod, 2001. 180 p. (In Russ.).
12. Gruzdev V.V. System of principles of civil law, in: *Aktual'nye problemy yurisprudentsii*, Novosibirsk, NSUEM Publ., 2018, pp. 26–31. (In Russ.).
13. Volos A.A. The system of principles-methods of civil law: problem statement. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal*, 2016, no. 3, pp. 90–99. (In Russ.).
14. Kapranova Yu.V. System of principles of electoral law, in: *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: teoria i praktika realizatsii*. Rostov-on-Don, RLI MIA RF Publ., 2018, pp. 82–87. (In Russ.).
15. Bezuglov S.V., Dykova T.Yu. On the question of the system of principles of customs law, in: *Aktual'nye problemy prava i pravoprimeritel'noi deyatelnosti na sovremennom etape*, Krasnodar, Yug Publ., 2015, pp. 429–435. (In Russ.).
16. Nersesyants V.S. *Philosophy of Law*, Textbook for Universities. Moscow, Norma Publ., 2001. 652 p. (In Russ.).
17. Dworkin R. *Taking rights seriously*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2004. 392 p. (In Russ.).
18. Dworkin R. *Law's Empire*. Moscow, Gaydar Institute Publ., 2020. 592 p. (In Russ.).
19. Barak A. *Judicial Discretion*. Moscow, Norma Publ., 1999. 376 p. (In Russ.).
20. Demin A.V. *"Soft law" in an era of change*. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 240 p. (In Russ.).
21. Kelina S.G., Kudryavtsev V.N. *Principles of Soviet Criminal Law*. Moscow, Nauka Publ., 1988. 176 p. (In Russ.).
22. Uemov A.I. *Systems approach and general systems theory*. Moscow, Mysl' Publ., 1978. 272 p. (In Russ.).
23. Surmin Yu.P. *Systems theory and systems analysis*. Kyiv, Interregional Academy of Management Publ., 2003. 368 p. (In Russ.).
24. Kaluzhsky M.L. *Methodological foundations for the analysis of systemic contradictions of social development*. Omsk, Omsk State Agrarian University Publ., 2000. 135 p. (In Russ.).
25. Rastrigin L.A. *Adaptation of complex systems*. Riga, Zinatne Publ., 1981. 375 p. (In Russ.).
26. Kuksin I.N., Ufimtseva V.A. On the issue of the relationship between conflict and competition in law. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta, seriya: Filosofiya. Sociologiya. Pravo*, 2018, no. 2, pp. 293–301. (In Russ.).
27. Tolstik V.A. Presumption of legality of regulatory legal acts. *Yuridicheskaya tekhnika = Legal engineering*, 2010, no. 4, pp. 546–551. (In Russ.).
28. Biryukov S.V., Biryukova T.A. Unlawful statute: problems of its establishment and application (theoretical aspect). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 4, pp. 16–24. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).16-24. (In Russ.).
29. Radbruch G. *Philosophy of law*. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2004. 240 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бирюков Сергей Викторович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: svbir@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 2496-9382; AuthorID: 195718

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бирюков С.В. Значение дополнения, конкуренции, коллизии принципов права для правоприменения и иных видов юридической деятельности / С.В. Бирюков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 20–29. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).20-29.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey V. Biryukov – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: svbir@mail.ru
RCSI SPIN-code: 2496-9382; AuthorID: 195718

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Biryukov S.V. The importance of addition, competition, collisions of law principles for enforcement and other types of legal activities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 20–29. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).20-29. (In Russ.).

ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ МОБИЛИЗАЦИОННОГО ВИДА КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19*

В.О. Макаров

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
09 августа 2021 г.
Дата принятия в печать –
10 октября 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Экспериментальный правовой режим, COVID-19, правовой режим, правовой эксперимент, «регулятивные песочницы», юридическая техника, классификация правовых экспериментов, законность, экспериментальные правовые режимы мобилизационного вида

Предлагается авторская классификация, предполагающая выделение оптимизирующих, прогрессивистских и мобилизационных экспериментальных правовых режимов по цели экспериментального законодательства. Обосновывается относительность ограничительных мер, установленных в целях недопущения распространения вирусной инфекции COVID-19, к экспериментальным правовым режимам мобилизационного вида. Выделяются направления развития экспериментального законодательства, предполагающие их легитимацию и повышение законности. Доказывается, что конституционность экспериментального законодательства возникает при ограничении принципа правовой определенности только при наличии правовых гарантий, к которым предлагается отнести цели правового эксперимента и оценку их последствий.

EXPERIMENTAL LEGAL REGIMES OF MOBILIZATION TYPE AS A METHOD OF LEGAL REGULATION IN THE CONTEXT OF COVID-19 SPREAD**

Vladislav O. Makarov

Volgograd State University, Volgograd, Russia

Article info

Received –
2021 August 09
Accepted –
2021 October 10
Available online –
2021 December 24

Keywords

Experimental legal regime, COVID-19, legal regime, legal experiment, “regulatory sandboxes”, legal technique, classification of legal experiments, legality, experimental legal regimes of mobilization type

The subject is an experimental legal regulation established to prevent spreading of COVID-19 viral infection and legal restrictions aimed to minimize its consequences.

The aim of the study is to confirm or refute scientific hypothesis that these restrictive measures may be designated as the experimental legal regimes of mobilization type.

The research methodology is based on formal logics, structural and systemic analysis as well as on legal forecasting and legal interpretation methods. The theoretical basis of the research includes well-known legal science categories, i.e. legal regime and legal experiment that get a new interpretation with the appearance of experimental legal regime institute.

The main results of the research, scope of application. Experimental legal regime is a broader legal phenomenon than regulatory sandboxes, which includes not only regulation of the digital innovation sphere, but also other rules that are limited in time and space. There are legal regimes with signs of experimentation that are not officially identified by the state as experimental legal regimes. The work studied the experience which arose due to modern changes in state and legal regulation caused by the global epidemic of COVID-19. It is suggested to divide the legal experiments according to the purpose of experimental legislation into the following groups: optimizing, progressive and mobilization ones. The aim of the first group named “Optimizing legal experiments” is to test using of new regulation applied to a large and complex object. The second group named “Progressive legal experiments” is intended to check whether the abandonment of old laws is beneficial in the innovation field. The result is creation of a smart regulation for economic and

* Публикация подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-011-00583 А).

** The article was funded by Russian Foundation of Basic Research (RFBR), project number 20-011-00583 А).

technological development. The third group named “Mobilization legal experiments” is aimed at maintaining of the existing level of resources, security, and infrastructure in the event of critical situations. It is being proved that the legal restrictions aimed at preventing of COVID-19 viral infection spreading can be classified as experimental legal regimes of mobilization type. The criterion for distinguishing of mobilization experimental legal regimes from others is the voluntary participation in the legal experiment and the goal of the experimental legal regime.

Conclusions. The development of mobilization experimental legal regimes implies raising of their legality. It can be achieved by the provision of legal guarantees such as the goals of the legal experiment and the evaluation of their consequences. This will allow identify whether the consequences of the experiment correspond to the goals of the new legal regulation. There must be grounds for limitations to legal certainty caused by legal experimentation. Their manifestation is the goal and evaluation criteria, with the help of which it is possible to determine whether the consequences of the establishment of the experiment correspond to the goals of the new legal regulation. Otherwise, there is a risk of unjustified infringement of the rights and legitimate interests of citizens.

1. Введение

Понятие экспериментального правового режима является комбинацией следующих категорий: «правовой режим» и «правовой эксперимент».

Понятие «правовой режим» известно российской правовой науке давно и получило разработку в трудах многих российских ученых, таких как С.С. Алексеев, Г.С. Беляева, В.А. Горленко, В.Б. Исаков, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, О.С. Родионов, Э.Ф. Шамсумова и др. Так, С.С. Алексеев понимает под правовым режимом «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования» [1, с. 185]. Правовой режим – это именно особый порядок правового регулирования, который вводится в действие по специфическим мотивам, с учетом самобытности социальной ситуации, и не применим в таком же виде в других сферах.

Его основные признаки: обязательное нормативно-правовое закрепление; специфическая цель; особый порядок регулирования; создание благоприятных (неблагоприятных) условий для удовлетворения интересов субъектов права; системный характер; комплексный характер; особая структура. В зависимости от того, какие правовые средства преобладают в правовых режимах, они делятся на создающие преимущества для субъектов права и ограничивающие их субъективные права и свободы [2].

Категория «правовой эксперимент» является менее исследованной. В зарубежной науке идея о необходимости проведения правовых эксперимен-

тов в правотворческой деятельности возникла еще в 1950-е гг. Правотворчество должно быть научно обоснованным, и именно взаимодействие практической юриспруденции и правовой науки создает проекты экспериментов, реализация которых может потенциально повысить качество правотворческой деятельности. В связи с тем, что сфера информационно-коммуникационных технологий в тот период находилась только в начале своего развития, в качестве примера для применения правовых экспериментов предлагалось договорное право, в частности механизмы *RPM* – удержания производителем розничных цен при перепродаже [3]. Описывались и изменения в процедуре судебно-медицинской экспертизы по делам о причинении вреда здоровью, а также сложности, возникающие при более широком применении правовых экспериментов в деятельности судов [4]. Одной из первых отечественных монографий, посвященных комплексному изучению рассматриваемого вопроса, является исследование под редакцией В.И. Никитинского и И.С. Самощенко, в котором под правовым экспериментом понимается «организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых законодательных нововведений в ограниченном масштабе для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия» [5, с. 26]. Исследованию правовых экспериментов в современной России посвящены работы В.Н. Ельцова, который указывает, что «правовой эксперимент – это и метод научного познания, и метод преобразования правовой действительности» [6, с. 13]. Теоретиче-

ским осмыслением рассматриваемой правовой категории на примере зарубежного опыта является работа В.А. Сивицкого и М.Ю. Сорокина, в которой выделяются следующие основания для проведения правового эксперимента: 1) конкуренция различных моделей регулирования новых общественных отношений, 2) стремление продемонстрировать обществу приемлемость нового варианта регулирования уже существующих отношений. Кроме этого, существуют ситуативные факторы, которые могут стать основанием для введения экспериментального правового регулирования (например, напряженная инвестиционная ситуация, которая требует более смелых правотворческих решений) [7].

При этом в большинстве работ современной научной литературы изучается только один вид правовых экспериментов – «регулятивные песочницы» (см., напр.: [8–12]), под которыми автор предлагает понимать специальные нормативно предусмотренные ограниченные во времени и по своему предмету национальные или международные экспериментальные правовые режимы, направленные на тестирование цифровых инноваций, посредством применения к участникам исключений из действующего правового регулирования и реализуемые под контролем законодательно определенного регулятора [13]. «Регулятивные песочницы» являются распространенным правовым экспериментом, проводимым с 2016 г. в Великобритании¹, Австралии, Сингапуре, Индонезии, Малайзии², Таиланде³, Гонконге⁴ и т. д. В соответствии с предлагаемой в работе классификацией, указанный вид правовых экспериментов относится к прогрессивистским правовым экспериментальным режимам, которые будут подробнее рассмотрены далее в настоящей статье.

Отметим, что В. Б. Наумов предлагает использование категории «прорывное регулирование», охватывающей как экспериментальные правовые режимы, так и особые экономические зоны, инновационные центры. Данная модель может включать в

себя: «1) специальный правовой режим для инвесторов и иных субъектов цифровой экономики; 2) временное ограничение действия части нормативно-правового регулирования экономики для субъектов, на которых будет распространено “прорывное” регулирование; 3) право специального уполномоченного органа (управляющего) определять нормы регулирования для бизнеса в рамках своих полномочий; 4) создание центра компетенции посредством горизонтального сотрудничества государства и бизнеса при выборе путей развития и разработке новых норм в ходе “прорывного” регулирования» [14, с. 9]. Полагаем, что «прорывное регулирование» является более широким явлением, чем экспериментальные правовые режимы, поскольку включает в себя не только правовые, но и экономические эксперименты.

Признак правовых экспериментов: 1) наличие правовой основы для проведения правового эксперимента; 2) наличие экспериментальных правовых норм; 3) ограниченный масштаб действия экспериментальных правовых норм; 4) познавательный характер; 5) преобразовательный характер; 6) необходимость создания определенных условий, для устранения (уменьшения) влияния побочных факторов; 7) необходимость в установлении строго контроля за ходом проведения правового эксперимента, учета его результатов, обеспечение его достоверности [6].

Поскольку целью настоящего исследования не является комплексное теоретическое исследование понятия и признаков правового эксперимента, предлагается в рамках настоящей статьи использовать вышеуказанные признаки, а также определение, предложенное В.И. Никитинским.

В современных правовых исследованиях существует множество классификаций правовых экспериментов (см., напр.: [15; 16]). При этом возникают правовые режимы, обладающие признаками экспериментальности, которые официально не выделяются государством в качестве экспериментальных правовых режимов. Такие правовые режимы также не по-

¹ Regulatory sandbox lessons learned report / Financial Conduct Authority. October 2017. 20 p. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>.

² Vella H. Malaysia: Central bank issues first licences for fintech sandbox // Tech Wire Asia. 30 May, 2017. URL: <https://techwireasia.com/2017/05/malaysia-central-bank-issues-first-licences-fintech-sandbox/>.

³ FinTech Update: Thailand's FinTech Regulatory Sandbox / Baker & McKenzie. October 2016. URL: https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/fintech-update/al_bangkok_fintechsandbox_oct16.pdf?la=en.

⁴ Hong Kong launches regulatory sandbox in wake of developments in Australia, Malaysia, Singapore, and the UK / Herbert Smith Freehills. 5 October 2016. URL: <https://hsfnotes.com/fsrandcorprcrime/2016/10/05/hong-kong-launches-regulatory-sandbox-in-wake-of-developments-in-australia-malaysia-singapore-and-the-uk/>.

падают в поле изучения ученых-юристов, занимающихся исследованием правовых экспериментов. Однако текущие изменения государственно-правового регулирования, вызванные мировой эпидемией коронавирусной инфекции COVID-19, актуализировали данную проблему, еще раз указав на экспериментальный характер отдельных правовых режимов и правового регулирования.

В связи с этим для изучения сущности современных экспериментальных правовых режимов предлагается классифицировать их **по цели экспериментального законодательства** следующим образом: оптимизирующие, прогрессивистские и мобилизационные правовые режимы.

2. Оптимизирующий правовой эксперимент

Первый вид правового эксперимента можно охарактеризовать как оптимизирующий правовой эксперимент. Инициатива внесения изменения в действующее законодательство в таком случае принадлежит государству: законодатель устанавливает ограниченные правовые режимы для проверки гипотезы: улучшится ли развитие общественных отношений в случае изменения законодательства. При этом область регулирования является сложной, а задачи, стоящие перед новым регулированием, – комплексными. Таким образом, поспешное изменение регулирования без проведения эксперимента может повлечь за собой негативные для общества последствия. Соблюдение прав и законных интересов лиц требует оценки последствий воздействия нового законодательства.

Например, с 2001 г. правовой эксперимент по введению ювенальной юстиции проводился в Москве, Санкт-Петербурге, Ростовской и Саратовской областях. Затем данный эксперимент был продолжен в Камчатской области, Ленинградской обла-

сти, Хабаровском крае, Пермской, Ивановской, Нижегородской, Свердловской, Ульяновской, Липецкой, Кемеровской областях [17]. Однако в связи с активным сопротивлением общественности, а также консервативным поворотом политики российского государства полноценная система ювенальной юстиции, включающая специальные правовые процедуры и нормативно-правовую базу, в Российской Федерации не создана до сих пор.

3. Прогрессивистский правовой эксперимент

При прогрессивистском правовом эксперименте создание экспериментальных правовых режимов является попыткой повышения эффективности действующих правовых норм, направленной на рост экономического и технологического развития. В данном случае законодатель предлагает правоприменителю в ограниченном режиме протестировать новые варианты правового регулирования, включая дерегулирование отдельных процессов. Ожидаемым эффектом является создание новых механизмов регулирования, учитывающих специфику новых процессов. Это является превенцией от того, чтобы излишнее или архаичное правовое регулирование стало препятствием для развития (подробнее см.: [18]). К примерам данных режимов могут быть отнесены «регулятивные песочницы»⁵, электронные трудовые книжки⁶, предоставление бесплатного доступа к социально значимым информационным ресурсам в сети «Интернет»⁷ и т. д.

К оптимизирующим и прогрессивистским правовым экспериментам можно отнести выделяемые Д. М. Степаненко цели социально-правового эксперимента, связанные с инновационной функцией государства. Их глобальной целью является исследование текущего уровня эффективности реализации государством инновационной функции и повыше-

⁵ Проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: подгот. Минэкономразвития России: ID проекта 04/13/07-19/00093066 (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 11.07.2019).

⁶ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 17. Ст. 2700.

⁷ Приказ Минкомсвязи России от 31 марта 2020 г. № 148 (ред. от 15 июня 2020 г.) «О проведении эксперимента об оказании гражданам на безвозмездной основе услуг связи по передаче данных и по предоставлению доступа к ин-

формационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации для использования социально значимых информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»». В данном виде документ опубликован не был. Первоначальная редакция приказа: URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/7146/> (дата обращения: 17.07.2020). 15 июня 2020 г. внесены изменения приказом Минкомсвязи России от 15 июня 2020 г. № 280 «О внесении изменений в перечень социально значимых информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», утвержденный приказом Минкомсвязи России от 31 марта 2020 г. № 148». URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/7198/#tdocumentcontent> (дата обращения: 17.07.2020).

ние указанной эффективности. Локальные цели заключаются в проверке гипотез об эффективности той или иной правотворческой идеи, связанной с регулированием инновационной деятельности и ее поддержкой при помощи правовых средств, об эффективности действия экспериментальных норм национального инновационного законодательства [19, с. 41].

При этом если основной целью оптимизирующего правового эксперимента является создание нового явления (ювенальная юстиция, муниципальная милиция, специальный налоговый режим и т. д.) для решения комплексной проблемы, то целью прогрессивистских правовых экспериментов является создание нового специфического регулирования (или дерегулирования) для экономического и технологического развития. Концептуализировать цель таких экспериментов представляется возможным через категорию *smart regulation* («умное регулирование»), требующую постоянного и систематического совершенствования качества регулирования за счет комплексной оценки воздействия на каждом этапе принятия решения, его реализации и мониторинга, четкой координации заинтересованных государственных органов и учета мнения всех целевых групп воздействия [20, с. 76].

4. Мобилизационный правовой эксперимент

Существенно отличается третий вариант установления правовых экспериментов – мобилизационные правовые режимы, целью которых является устранение негативных последствий от внешних факторов. В данном случае законодатель или правоприменитель устанавливает экспериментальный правовой режим, распространение в пространстве и времени которого обусловлено каким-либо возникшим явлением, чаще всего представляющим угрозу для человека, общества или государства. Подобные эксперименты характерны в условиях военных или боевых действий, технологических и природных катастроф, пандемий. Наиболее актуальным примером для многих стран является эпидемия коронавирусной инфекции COVID-19, парализовавшая мобильность людей, отдельные отрасли мировой экономики и изменившая социальный, политический и экономический уклад современного мира.

Отметим, что эксперимент может проистекать как в связи с созданием и вступлением в силу новых

специальных правовых норм, где ключевым актором является *законодатель*, так и в связи с интерпретацией уже существующих норм, учитывающей изменившиеся обстоятельства. Во втором случае важную роль играет *правоприменитель*. В качестве примера можно привести приостановление производства по гражданским делам судами общей юрисдикции. Формально ст. 216 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РФ не предусматривает эпидемию или установление ограничительных мер на определенной территории в качестве основания для приостановления производства по делу. Наиболее похожим законодательно установленным обстоятельством является нахождение стороны в лечебном учреждении. Вместе с тем Верховный Суд РФ, ссылаясь на ч. 4 ст. 1 ГПК РФ, предусматривающую, что «в случае отсутствия нормы процессуального права, регуливающей отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действуют исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права)», указывает на право судов приостановить производство по делу в случаях, если лица, участвующие в деле, лишены возможности присутствовать в судебном заседании в связи с принимаемыми ограничительными мерами по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции⁸.

Рассмотрим подробнее вопрос о новых правовых нормах, устанавливающих мобилизационные экспериментальные правовые режимы. В Российской Федерации было принято большое количество мер, направленных на недопущение распространения COVID-19 и минимизацию последствий для жизни и здоровья российских граждан. Основным отличием мобилизационных экспериментальных правовых режимов от прогрессивистских является их направленность на сохранение уже имеющегося состояния общественных отношений, а также недопущение распространения возможных негативных последствий. Если прогрессивистские режимы стремятся к улучшению уже достигнутого, то мобилизационные – к сохранению имеющегося уровня (ресурсов, безопасности, инфраструктуры).

⁸ 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 апр. 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5. Май.

Так, при установлении ограничительных мер в Российской Федерации возник вопрос о реальных механизмах их обеспечения, включая санкции за нарушение таких правовых режимов. Поскольку на период пандемии COVID-19 предусмотренные российским законодательством режимы чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации официально установлены на территории Российской Федерации не были, действующее на тот момент законодательство было не в полной мере адаптировано к возникшей ситуации.

В связи с этим правовым режимом, на основе которого развивалась правоприменительная практика в 2020–2021 гг., стал режим повышенной готовности, предусмотренный п. «м» ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», предполагающим, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В результате во всех регионах актами глав субъектов Российской Федерации был установлен режим повышенной готовности на соответствующей территории⁹.

Проблемой явилось отсутствие санкции за нарушение вышеуказанного режима, в отличие от нарушения требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В ре-

зультате 1 апреля 2020 г. были экстренно приняты поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), установившие административную ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации (ст. 20.6.1 КоАП РФ)¹⁰, а также за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий совершенные в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий (ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ). Также были приняты региональные поправки, устанавливающие специальные нормы в отношении правонарушений, совершенных на территории субъектов Российской Федерации, например ст. 3.18.1 Кодекса об административных правонарушениях г. Москвы, вступившая в силу также 1 апреля 2020 г.¹¹

Между тем интерес представляет наполнение правовым содержанием ранее практически не ис-

⁹ См., напр.: Постановление Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 г. № 179 «О введении режима повышенной готовности функционирования органов управления, сил и средств территориальной подсистемы Волгоградской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3400202003160004> (дата обращения: 27.06.2021).

¹⁰ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в своей «Позиции 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» указывает, что «экстраординарная ситуация, сложившаяся в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции,

вызвала необходимость принятия экстраординарных и срочных мер, в том числе связанных с внесением изменений в действующее законодательство. В связи с этим в ускоренном порядке был рассмотрен, принят и введен в действие Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления: офиц. сайт. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/22485121> (дата обращения: 17.07.2020).

¹¹ Закон № 6 от 1 апреля 2020 г. «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе

пользуемого правового режима¹². Полагаем, что режим повышенной готовности допускает возможность его расширительного толкования, а также конкретизацию и наполнение различными предписаниями (в зависимости от субъекта, объекта или территории). Классическим его проявлением стало обязательное ношение одноразовых медицинских масок и перчаток в общественных местах. Некоторые регионы, включая Москву¹³, ввели обязанность получения так называемого цифрового пропуска для передвижения по городу. Отметим, что ранее данная категория не была закреплена законодательно, в связи с чем представляется спорным ограничение конституционного права на передвижение нормативными актами глав субъектов Российской Федерации, а не федеральным законодательством, как того требует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Таким образом, законодатель и правоприменитель идут на определенную юридическую уловку: формально ограничение прав происходит на основании Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», однако фактически требуется соблюдение предписаний, наполняющих данный режим содержанием и устанавливающих дополнительные обязанности, закрепленные подзаконными нормативными правовыми актами. С одной стороны, такая правовая конструкция является допустимой и уместной в сложившихся стремительно изменяющихся обстоятельствах, с другой – допускающей усиление государственного контроля любого объема и вида.

Москве” и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях” // Мэр Москвы: офиц. сайт. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/docs/Zakon6\(8\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/docs/Zakon6(8).pdf) (дата обращения: 17.07.2020).

¹² Единственный случай установления режима повышенной готовности до 2020 г., который удалось найти автору, относится к 2016 г. Тогда режим повышенной готовности был установлен в связи с обилием выпавших осадков на территории муниципального образования г. Краснодар, возникновением угрозы подтопления участков территорий муниципального образования г. Краснодар, объектов экономики и домовладений для органов управления и сил Краснодарского муниципального звена территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования г. Краснодар в соответствии с постановлением администрации муниципального образования г.

В условиях необходимости оперативного законодательства в сфере экспериментальных правовых режимов мобилизационного вида возникают и иные коллизии. Например, на территории Волгоградской области постановлением губернатора от 15 июня 2020 г. № 374 предписано установить персональную ответственность руководителей организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории Волгоградской области и являющихся работодателями, за исполнение требований, установленных данным постановлением, а также за соблюдение требований, установленных данным постановлением, работниками, привлекаемыми ими к трудовой деятельности, в период действия режима повышенной готовности¹⁴. Очевидно, что подзаконным нормативным правовым актом субъекта федерации не может устанавливаться новый вид юридической ответственности, а используемая категория персональной ответственности не является правовой и, как следствие, не допускается привлечение руководителей хозяйствующих субъектов к данному виду ответственности.

5. Теоретические основания выделения мобилизационных экспериментальных правовых режимов

Полагаем, что выделение отдельных мобилизационных экспериментальных правовых режимов может столкнуться с определенной критикой. Если «режимность» [2] устанавливаемых ограничений не вызывает сомнений, то «экспериментальность» требует дополнительного обоснования. Правовые нормы, соблюдение которых требуется при установ-

Краснодар от 2 июня 2016 г. № 2275 «О введении режима функционирования “Повышенная готовность” на территории муниципального образования город Краснодар» (как следует из определения Краснодарского краевого суда от 30 янв. 2017 г. № 44Г-84/2017).

¹³ См.: Указ Мэра г. Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве».

¹⁴ См., напр.: п. 6 постановления Губернатора Волгоградской области от 15 июня 2020 г. № 374 «О внесении изменения в постановление Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 г. № 179 “О введении режима повышенной готовности функционирования органов управления, сил и средств территориальной подсистемы Волгоградской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций”».

лении режима повышенной готовности, имеют ограниченный в пространстве и времени масштаб действий. Ограничение, устанавливаемое до определенной даты, события или истечения срока, в зарубежной правовой системе называют *sunset provision*. Например, обязательность использования медицинских масок и перчаток в общественных местах, необходимость соблюдения физической дистанции и прочие ограничительные меры устанавливаются не как обязательный атрибут соблюдения законодательства, а как временные требования, необходимые к действию исключительно на период распространения коронавирусной инфекции COVID-19. Устанавливается ограниченный характер отдельных норм и в пространстве. В частности, цифровые пропуска для передвижения граждан были обязательными в одних регионах, однако отсутствовали как явление в других. Данные примеры позволяют сделать вывод об экспериментальности таких мер. Таким образом, полагаем возможным отнести правовые режимы (в том числе режим повышенной готовности, являющийся временным и ограниченным в пространстве, а также обладающий различным содержанием в зависимости от субъекта, на территории которого он установлен), возникающие для предотвращения распространения COVID-19, к экспериментальным правовым режимам мобилизационного вида, чем и обусловлена их специфика, а также отличия от традиционно изучаемых в течение последних нескольких лет в науке конституционных экспериментов или экспериментальных правовых режимов, связанных с цифровыми инновациями и финансовыми технологиями.

Другим направлением предполагаемой критики выделения экспериментальных правовых режимов мобилизационного вида может выступать отсутствие оценки правовых экспериментов. Однако данная ситуация является достаточно распространенной для российского экспериментального законодательства. В.Н. Ельцов отмечает, что не всегда существует научно-исследовательская программа проведения эксперимента, а «качество проработки вопросов организации и проведения правовых экспериментов находится на низком уровне» [21, с. 572]. В некоторых случаях решения о проведении правовых экспериментов принимаются спонтанно, под воздействием политических лозунгов или других

факторов. При этом мониторинги и предварительные оценки итогов эксперимента происходят лишь иногда [21, с. 573]. Например, Указ Президента РФ о завершении эксперимента по охране общественного порядка муниципальной милицией¹⁵ не содержал вывода, итога или оценки проведенного эксперимента [22, с. 125].

Так, за период с 1993 по 2019 г. показатели достижения цели были определены в федеральных законах в 0 % случаев, в указах Президента РФ – в 11,1 % случаев, в постановлениях Правительства РФ – в 0 % случаев; механизм оценки эффективности в федеральных законах – в 29,1 % случаев, в указах Президента РФ – в 33,3 % случаев, в постановлениях Правительства РФ – в 75,5 % случаев [23, с. 32–34]. При этом авторами исследования были изучены именно нормативно-правовые акты, которые прямо указывали на свою относимость к установлению и проведению правовых экспериментов.

Кроме того, отметим, что фактические правовые эксперименты не всегда соответствующим образом поименованы или репрезентуются как таковые законодателем и правоприменителем. Яркий пример приводит А.П. Анисимов, описывая неофициальный правовой эксперимент, начавшийся в 2007 г., когда «федеральные органы власти начали процесс создания и практической апробации новых правовых процедур и технологий, связанных с изъятием земельных участков у граждан и юридических лиц для государственных нужд по упрощенной процедуре, не предполагающей сложной системы гарантий прав частных собственников» [24, с. 6].

Еще одной отличительной чертой, выступающей в качестве маркера, разграничивающего экспериментальные прогрессивистские и мобилизационные правовые режимы (а также часть оптимизирующих), является императивность или диспозитивность участия в правовом эксперименте. В случае тестирования правового регулирования для его развития или развития регулируемой предметной области участники экспериментального режима могут присоединиться к нему в добровольном порядке, самостоятельно выбирая, воспользоваться ли им предлагаемыми условиями. В основном участниками выступают частные организации, заинтересованные в получении потенциальных преференций. Публичный и частный интерес объединяются единой целью – эко-

¹⁵ Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // Со-

брание законодательства Российской Федерации. 2000. № 23. Ст. 2386.

номическое развитие. При устранении или превенции негативных последствий от внешних факторов такого права выбора нет. Участниками нового экспериментального мобилизационного режима становятся все субъекты, расположенные на определенной территории или выбранные по иному критерию.

6. Правовые гарантии экспериментальных правовых режимов мобилизационного вида

В связи с вышеизложенным возникает вопрос о конституционности ограничений, устанавливаемых экспериментальными мобилизационными правовыми режимами. Полагаем, что действующее законодательство оказалось не в полной мере готово к рискам и стремительным изменениям общественных отношений, вызванных COVID-19. Однако в подобных ситуациях законодатель и правоприменитель обязаны исключить произвольную интерпретацию правовых норм в целях их наполнения различным содержанием, обусловленным ситуативной необходимостью. Государству необходимо выступать в качестве главного защитника юридических процедур, соблюдение которых позволяет сохранить ценность права как такового. Изменение действующего законодательства и его последующее применение должно происходить только в строго процедурных формах законодательного и правоприменительного процессов.

Развитие мобилизационных экспериментальных правовых режимов заключается в их легитимации, повышении законности таких режимов. Для этого требуется создание правовых гарантий, к которым мы предлагаем отнести **цели правового эксперимента и оценку их последствий**.

Правовой эксперимент – это всегда ограничение принципа правовой определенности. Государство временно или выборочно меняет условия игры для достижения определенного результата. Ожидаемый результат – это заранее определенная цель, гипотеза о возможности достижения которой проверяется в ходе правового эксперимента. Следовательно, представляется справедливым и обоснованным указание *цели* при установлении правового эксперимента, особенно мобилизационного характера. При этом средством контроля за ходом эксперимента является также и его *оценка*, в связи с чем обязательна методология определения результатов эксперимента. Эффективность оценки также может повысить привлечение экспертов и общественности [25, с. 132]. Отсутствие научно проработанных механизмов оценки хода и итогов проведения экспери-

мента является распространенной чертой, выделяемой исследователями отраслевых правовых экспериментов (см., напр.: [26]). Отсутствие возможности оценки правового эксперимента лишает его участников возможности доказать неэффективность устанавливаемых ограничений.

Таким образом, для ограничений правовой определенности, вызванных правовым экспериментом, должны быть основания. Их проявлением выступает цель и критерии оценки, с помощью которых можно определить, соответствуют ли последствия установления эксперимента целям нового правового регулирования. В противном случае возникает риск необоснованного ущемления прав и законных интересов граждан.

7. Выводы

Понятие экспериментального правового режима является комбинацией изучаемых в теории права категорий «правовой режим» и «правовой эксперимент». При этом в современной научной литературе в большинстве случаев исследуется только один вид правовых экспериментов – «регулятивные песочницы». Вместе с тем экспериментальные правовые режимы являются более широким правовым явлением, включающим в себя не только регулирование сферы цифровых инноваций, но и иные ограничительно действующие во времени и пространстве нормы.

Кроме того, существуют правовые режимы, обладающие признаками экспериментальности, официально не выделяемые государством в качестве экспериментальных правовых режимов. В работе изучен опыт, возникновение которого обусловлено современными изменениями государственно-правового регулирования, вызванными мировой эпидемией коронавирусной инфекции COVID-19, в результате чего предлагается классифицировать современные экспериментальные правовые режимы по цели экспериментального законодательства, выделяя экспериментальные правовые режимы оптимизирующего, прогрессивистского и мобилизационного видов.

Основной целью оптимизирующего правового эксперимента является создание нового явления (ювенальная юстиция, муниципальная милиция, специальный налоговый режим и т. д.) для решения комплексной проблемы. При этом целью прогрессивистских правовых экспериментов («регулятивные песочницы»), электронные трудовые книжки, предоставление бесплатного доступа к социально значи-

мым информационным ресурсам в сети «Интернет» и т. д.) является создание нового специфического регулирования (так называемое «умное регулирование») для экономического и технологического развития. В свою очередь, целью экспериментальных мобилизационных правовых режимов является сохранение уже имеющегося состояния общественных отношений, а также недопущение распространения возможных негативных последствий.

При этом установленный для предотвращения распространения COVID-19 в субъектах Российской Федерации в 2020 г. режим повышенной готовности,

являющийся временным и ограниченным в пространстве, а также обладающий различным содержанием в зависимости от субъекта, на территории которого он установлен, представляется возможным отнести к экспериментальным правовым режимам мобилизационного вида.

Между тем, учитывая факторы, обуславливающие необходимость принятия данных ограничений, конституционность и законность мобилизационных режимов необходимо обеспечивать с помощью правовых гарантий, к которой относятся цели правового эксперимента и оценка их последствий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – М., 1989. – 288 с.
2. Беляева Г. С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы / Г. С. Беляева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – Доп. вып. (85). – С. 26–31.
3. Cowan T. A. The design of legal experiment / T. A. Cowan // Journal of Legal Education. – 1954. – Vol. 6, no. 4. – P. 520–538.
4. Zeisel H. Some Reflections on Legal Experimentation / H. Zeisel // Stanford Law Review. – 1986. – Vol. 8. – P. 730–748.
5. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. – М.: Юридическая литература, 1988. – 304 с.
6. Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Н. Ельцов. – Тамбов, 2009. – 21 с.
7. Сивицкий В. А. Правовой эксперимент и развитие права / В. А. Сивицкий, М. Ю. Сорокин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 15–30.
8. Достов В. Л. Институт «регулятивных песочниц» как инструмент поддержки финансовых инноваций / В. Л. Достов, П. М. Шуст, Е. С. Рябкова // Деньги и кредит. – 2016. – № 10. – С. 51–56.
9. Алексеенко А. А. Правовой статус и порядок работы регулятивной песочницы Центрального Банка Российской Федерации / А. А. Алексеенко // Аллея Науки. – 2018. – № 7 (23). – С. 508–512.
10. Андропова Т. А. Регулятивная песочница: традиции vs. инновации / Т. А. Андропова, О. А. Тарасенко // Банковское право. – 2018. – № 3. – С. 31–36.
11. Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») / Е. А. Куклина // Управленческое консультирование. – 2019. – № 7. – С. 39–49. – DOI: 10.22394/1726-1139-2019-7-39-49.
12. Jenik I. Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion: Working Paper / I. Jenik, K. Lauer. – Washington, D.C.: CGAP, 2017. – ii, 20 p. – URL: <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>.
13. Makarov V. O. On the Concept of Regulatory Sandboxes / V. O. Makarov, M. L. Davydova // ISC 2020: "Smart Technologies" for Society, State and Economy / eds. E. G. Popkova, B. S. Sergi. – Springer, 2021. – P. 1014–1020. – (Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 155). – DOI: 10.1007/978-3-030-59126-7_112.
14. Наумов В. Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений / В. Б. Наумов // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6 (108). – С. 4–11.
15. Фатьянов И. В. Классификации правотворческих экспериментов и их место в правовой системе / И. В. Фатьянов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 3 (9). – С. 20–28.
16. Миронов А. Эксперимент в правовой сфере / А. Миронов // Государственная служба. – 2009. – № 5 (61). – С. 115–116.

17. Загайнова Г. Г. Конституционно-правовой эксперимент по внедрению ювенальной юстиции / Г. Г. Загайнова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2018. – № 8 (99). – С. 67–70.
18. Davydova M. L. Experimental Legal Regimes (Regulatory Sandboxes): Theoretical Problems and Implementation Prospects in Modern Russia / M. L. Davydova, V. O. Makarov // CRFMELD 2019: Competitive Russia: Foresight Model of Economic and Legal Development in the Digital Age : Proceedings of the International Scientific Conference in Memory of Oleg Inshakov (1952-2018) / eds. A. O. Inshakova, E. I. Inshakova. – Springer, 2020. – P. 577–584. – (Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 110). – DOI: 10.1007/978-3-030-45913-0_68.
19. Степаненко Д. М. Метод социально-правового эксперимента в системе исследования эффективности инновационной функции государства / Д. М. Степаненко // Веснік Магілёўскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А. А. Куляшова. Серыя Д, Эканоміка, сацыялогія, права. – 2018. – № 1. – С. 37–45.
20. Давыдова М. Л. «Умное регулирование» в контексте правовой коммуникации государства и общества / М. Л. Давыдова // Правовая коммуникация государства и общества: отечественный и зарубежный опыт : сб. тр. междунар. науч. конф. (Воронеж, 11–12 сент. 2020 г.) / редкол.: М. А. Беляев, В. В. Денисенко. – Воронеж : НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2020. – С. 73–76.
21. Ельцов В. Н. Правовые эксперименты в современной России: оценка эффективности / В. Н. Ельцов // Вестник ТГУ. – 2008. – № 11 (67). – С. 569–574.
22. Загайнова Г. Г. Муниципальная милиция (милиция общественной безопасности) – попытка конституционно-правового эксперимента / Г. Г. Загайнова // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 4. – С. 124–126.
23. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В. Н. Южаков. – М. : Дело, 2020. – 126 с.
24. Анисимов А. П. Правовой эксперимент в земельном праве: вопросы теории / А. П. Анисимов // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 10 (142). – С. 4–10.
25. Завьялова Е. Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций: опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне / Е. Завьялова, Д. Крыканов, К. Патрунина // Право и управление. XXI век. – 2019. – № 15(4). – С. 130–138. – DOI: 10.24833/2073-8420-2019-4-53-130-138.
26. Тепляшин П. В. Правовой эксперимент в сфере исполнения уголовных наказаний: теоретические основы / П. В. Тепляшин // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2018. – № 4 (57). – С. 150–155. – DOI: 10.25513/1990-5173.2018.4.150-155.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. *General permissions and general prohibitions in Soviet law*. Moscow, 1989. 288 p. (In Russ.).
2. Belyaeva G.S. The concept of the legal regime in the theory of law: the main approaches. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2012, add. iss. 85, pp. 26–31. (In Russ.).
3. Cowan T.A. The design of legal experiment. *Journal of Legal Education*, 1954, vol. 6, no. 4, pp. 520–538.
4. Zeisel H. Some Reflections on Legal Experimentation. *Stanford Law Review*, 1956, vol. 8, pp. 730–748.
5. Nikitinskii V.I., Samoshchenko I.S. (eds.) *Legal experiment and improvement of legislation*. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 1988. 304 p. (In Russ.).
6. Eltsov V.N. *Legal experiment in modern Russia: problems of efficiency*, Cand. Diss. Thesis. Tambov, 2009. 21 p. (In Russ.).
7. Sivitsky V.A., Sorokin M.Yu. Legal experiment and development of law. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2016, no. 4, pp. 15–30. (In Russ.).
8. Dostov V.L., Shust P.M., Ryabkova E.S. Institute of "Regulatory Sandboxes" as a Tool to Support Financial Innovation. *Den'gi i kredit*, 2016, no. 10, pp. 51–56. (In Russ.).
9. Alekseenko A.A. Legal status and operating procedure of the regulatory sandbox of the Central Bank of the Russian Federation. *Alleya Nauki*, 2018, no. 7 (23), pp. 508–512. (In Russ.).

10. Andronova T.A., Tarasenko O.A. The Regulatory Sandbox: Tradition vs. innovations. *Bankovskoe pravo*, 2018, no. 3, pp. 31–36. (In Russ.).
11. Kuklina E.A. On the issue of special legal regimes in the digital economy ("regulatory sandboxes"). *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2019, no. 7, pp. 39–49. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-7-39-49. (In Russ.).
12. Jenik I., Lauer K. *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*, Working Paper. Washington, D.C., CGAP Publ., 2017. ii, 20 p. Available at: <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>.
13. Makarov V.O., Davydova M.L. On the Concept of Regulatory Sandboxes, in: Popkova E.G., Sergi B.S. (eds.) *ISC 2020: "Smart Technologies" for Society, State and Economy*, Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 155, Springer Publ., 2021, pp. 1014–1020. DOI: 10.1007/978-3-030-59126-7_112.
14. Naumov V.B. Law in the era of digital transformation: in search of solutions. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2018, no. 6 (108), pp. 4–11. (In Russ.).
15. Fat'yanov I.V. Classifications of law-making experiments and their place in the legal system. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, 2013, no. 3 (9), pp. 20–28. (In Russ.).
16. Mironov A. Experiment in the legal field. *Gosudarstvennaya sluzhba*, 2009, no. 5 (61), pp. 115–116. (In Russ.).
17. Zagaynova G.G. Constitutional and legal experiment on the introduction of juvenile justice. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 2018, no. 8 (99), pp. 67–70. (In Russ.).
18. Davydova M.L., Makarov V.O. Experimental Legal Regimes (Regulatory Sandboxes): Theoretical Problems and Implementation Prospects in Modern Russia, in: Inshakova A.O., Inshakova E.I. (eds.) *CRFMELD 2019: Competitive Russia: Foresight Model of Economic and Legal Development in the Digital Age*, Proceedings of the International Scientific Conference in Memory of Oleg Inshakov (1952-2018), Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 110, Springer Publ., 2020, pp. 577–584. DOI: 10.1007/978-3-030-45913-0_68.
19. Stepanenko D.M. The method of social and legal experiment in the system of research on the effectiveness of the state innovation function. *Vestnik Magileyskaya dzyarzhaynaya yuniversiteta imya A. A. Kulyashova. Seryya D, Ekonomika, satsyyalogiya, prava*, 2018, no. 1, pp. 37–45. (In Russ.).
20. Davydova M.L. "Smart regulation" in the context of legal communication between the state and society, in: *Pravovaya kommunikatsiya gosudarstva i obshchestva: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt*, Collection on the materials of the International scientific conference (Voronezh, September 11–12, 2020), Voronezh, NAUKA-YuNIPRESS Publ., 2020, pp. 73–76. (In Russ.).
21. Eltsov V.N. Legal experiments in modern Russia: estimation of efficiency. *Vestnik TGU*, 2008, no. 11 (67), pp. 569–574. (In Russ.).
22. Zagaynova G.G. Municipal police (police public security) to attempt of constitutional law experiment. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, 2018, no. 4, pp. 124–126. (In Russ.).
23. Yuzhakov V.N. (ed.) *Experimental Legal Regimes: Foreign Experience and Russian Start*. Moscow, Delo Publ., 2020. 126 p. (In Russ.).
24. Anisimov A.P. Legal experiment in land law: theoretical questions. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2016, no. 10 (142), pp. 4–10. (In Russ.).
25. Zavyalova E.B., Krykanov D.D., Patrunina K.A. The mechanism of regulatory sandboxes for introducing digital innovations: the practice of implementing experimental legal regimes at national and supranational levels. *Pravo i upravlenie. XXI vek = Journal of Law and Administration*, 2019, no. 15(4), pp. 130–138. DOI: 10.24833/2073-8420-2019-4-53-130-138. (In Russ.).
26. Teplyashin P.V. Legal experiment in the sphere of execution of criminal penalties: theoretical basis. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*, 2018, no. 4 (57), pp. 150–155. DOI 10.25513/1990-5173.2018.4.150-155. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Макаров Владислав Олегович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права
Волгоградский государственный университет

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Vladislav O. Makarov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
Volgograd State University

400062, Россия, г. Волгоград, пр. Университетский,
100

E-mail: makarov.legal@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3818-6328

SPIN-код РИНЦ: 3641-3417; AuthorID: 57208800193

100, Universitetskii pr., Volgograd, 400062, Russia

E-mail: makarov.legal@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3818-6328

RSCI SPIN-code: 3641-3417; AuthorID: 57208800193

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Макаров В.О. Экспериментальные правовые режимы мобилизационного вида как способ правового регулирования в условиях распространения COVID-19 / В.О. Макаров // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 30–42. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).30-42.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Makarov V.O. Experimental legal regimes of mobilization type as a method of legal regulation in the context of COVID-19 spread. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 30–42. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).30-42. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342

DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54



РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

А.В. Малько¹, Д.А. Липинский², Р.С. Маркунин³

¹ Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Саратов, Россия

² Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

³ Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

10 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Юридическая ответственность, публичная власть, орган государства, органы местного самоуправления, утрата доверия, коррупция, отзыв, транспарентность, конституционная реформа

Проводится комплексный общетеоретический анализ института юридической ответственности и его роли с учетом закрепления нового конституционно-правового принципа единства системы публичной власти. По результатам изучения характерных признаков органов публичной власти делается вывод о проявлении дуализма в работе института юридической ответственности. Дается краткая характеристика утраты доверия в качестве основания реализации мер ответственности в отношении должностных лиц и выделяются направления дальнейшего развития этого правового института. Делается вывод о необходимости законодательного закрепления полноценного механизма юридической ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, что будет свидетельством реализации и дальнейшего укрепления нового конституционного принципа единства публичной власти.

THE ROLE OF LEGAL RESPONSIBILITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF THE UNITY OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA**

Alexander V. Malko¹, Dmitry A. Lipinsky², Roman S. Markunin³

¹ Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saratov, Russia

² Togliatti State University, Togliatti, Russia

³ Saratov State Law Academy, Saratov, Russia

Article info

Received –

2021 March 10

Accepted –

2021 October 10

The subject. The article presents a comprehensive general theoretical analysis of the institution of legal responsibility and its role, taking into account the consolidation of the new constitutional and legal principle of the unity of the system of public power.

The purpose of the research is to confirm or disprove hypothesis that it is necessary to legislate a full-fledged mechanism of legal responsibility of state bodies and local self-government bodies in order to implement the constitutional principle of the unity of public power.

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы».

** The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, project No. 19-011-00103 A "Legal responsibility in the legal system of Russia: the concept of interaction, interconnections and elimination of contradictions with other elements of the legal system".

Available online –
2021 December 24

Keywords

Legal responsibility, public authority, state body, local self-government bodies, loss of trust, corruption, recall, transparency, constitutional reform

Methodology. The formal legal method, the method of comparative legal analysis, dialectical method and systemic approach were used.

The main results, scope of application. The authors found the manifestation of dualism in the work of the institution of legal responsibility. It consists in the ability to bear responsibility both to the state, in connection with various offenses, and to the population itself. A brief description of the loss of trust as a basis for the responsibility of officials is given, taking into account contemporary legislation. Directions for the further development of this legal institution are highlighted. The article examines the opinion of the Russian Constitutional Court on the legitimacy of using the loss of trust as a basis for the responsibility of public authorities. The article examines the normative legal acts, which fix the mechanism for the implementation of the principle of maintaining trust in the activities of the authorities on the part of society. For example, in relation to state civil and municipal employees, a prohibition has been established on statements about the activities of authorities and their assessment, if such actions are not included in the list of their official duties. Such a mechanism for maintaining public confidence in the work of government bodies should contribute to strengthening the unity of the public power system. At the same time we can talk about the existing trend towards a decrease in the level of public confidence in the work of authorized bodies exercising public authority. The corruption and bureaucratization of the activities of officials, the expansion of the powers of law enforcement agencies, a decrease in the independence of the political opposition are pointed to among the possible reasons most often. In this regard, the paper proposes expanding the grounds for responsibility when implementing the procedure for recalling an official.

Conclusions. It is necessary to consolidate a full-fledged legislative mechanism of legal responsibility of state bodies and local self-government bodies, which will contribute to the implementation and strengthening of the new principle of the unity of public authority.

1. Введение

Последние поправки в Конституцию РФ сформировали принцип единства системы публичной власти, который нашел свое отражение в ч. 3 ст. 132 Основного закона. Данный принцип предусматривает обязанность государственных органов и органов местного самоуправления находиться в постоянном взаимодействии для достижения наиболее эффективного решения актуальных задач в интересах общества. Актуальность исследования данного принципа связана с отсутствием, до последнего времени, в законодательной базе дефиниции публичной власти, что являлось своеобразным правовым пробелом.

Единство системы публичной власти обеспечивает возможность для решения назревших проблем в социальной, экономической, политической и иных сферах на том уровне власти, на котором это объективно необходимо (федеральный, региональный, местный). При этом единство власти не позволяет оправдывать нерезультативность какого-либо властного органа, ссылаясь при этом на его самостоятельность внутри автономной подсистемы публичной власти. Считаю подобное направление правовой политики, которое сориентировано на поддержание единства относительно самостоятельных подсистем власти в виде государственного и местного уровней, максимально перспективным и соответствующим современным правовым реалиям.

При этом следует подчеркнуть, что не менее важным вопросом выступает дальнейшая реализация данного принципа в законодательной и правоприменительной сферах. Достижение этих целей станет возможным с закреплением общих институтов и принципов функционирования системы публичной власти для всех органов независимо от их уровня. Наиболее важным из подобных институтов выступает юридическая ответственность, которая в свою очередь имеет также системное строение, к которому предъявляется требование единства. В связи с этим актуальной сферой в современных правовых исследованиях выступает изучение роли и принципов функционирования системы юридической ответственности органов публичной власти в контексте ее единства.

2. Понятие и структура публичной власти

Наличие власти является несомненным признаком любой общности людей: семьи, государства, коллектива и т. д. Она помогает существовать подобным образованиям и противостоять разрушительным явлениям благодаря использованию таких структурных образований, как авторитет, обязанность, ответственность, поощрение, принуждение и т. д.

Первоначально социальная власть обладала признаками корпоративности, поскольку имела распространение лишь на членов рода или отдельного племени без привязки к определенной территории. Территориальный принцип организации власти

сформировался гораздо позже и был связан с появлением желания членов общества поселиться в пределах конкретного места. Таким образом, принцип корпоративности уступил публичности власти. Публичность позволяет дистанцироваться от кровнородственных связей в социуме и распространять влияние власти на всех членов общества одинаково, ориентируясь при этом на территориальные границы. Подобное свойство власти позволяет сформировать и поддерживать в единстве социум, проживающий в определенном государстве. Публичная власть не персонафицируется, а направляет свое воздействие на неопределенно большое количество субъектов, находящихся в границах конкретного государства [1, с. 17].

Стоит отметить, что вплоть до 2020 г. понимание структуры и организации категории публичной власти носило исключительно доктринальный характер, не имея при этом законодательного оформления. Лишь с последними поправками в Конституцию РФ категория «публичная власть» стала иметь нормативное содержание с провозглашением принципа ее единства (ст. 132). Упоминание публичной власти в целом ряде статей Основного закона (ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132) придает, таким образом, данному термину реальное нормативное наполнение. Точная структура публичной власти также была определена и включила в себя государственные органы и органы местного самоуправления. Об этом свидетельствует Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором было отмечено, что органы местного самоуправления «входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального русского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации... что является конституционно-правовым нонсенсом»¹.

Закрепление на конституционном уровне категории публичной власти весьма важное достижение российской правовой системы, закладывающее основу для изучения и совершенствования связей между органами государственного и муниципального секторов, которым необходимо функционировать внутри единой и непротиворечивой системы.

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

Одновременно с этим, к сожалению, в окончательный текст Конституции не вошло указание на роль и значение общественных организаций в системе публичной власти. К числу таких структур можно отнести политические партии, различные формы политических движений, участников демонстраций, шествий и т. д. Игнорирование подобных организаций и общественных объединений противоречит самой сути публичной власти, которая должна создаваться исходя из принципов народовластия и демократизма [2, с. 20].

Публичная власть выступает базовым элементом народовластия, которая является проводником реализации интересов общества в целом [3, с. 5]. Органы публичной власти включают в себя субъектов, выполняющих управленческую функцию, формируя государственный и местный уровни. Государственные органы, независимо от их толкования, образуют всю структуру государственного аппарата, который осуществляет функции государства. Каждый государственный орган является самостоятельным структурным подразделением и звеном государственного механизма, обладающей своей компетенцией. Для осуществления управленческой деятельности в государственном органе сосредотачивается материальная, организационная и принудительная силы государства.

Муниципальные органы реализуют свою деятельность в интересах городских и сельских поселений. Местный уровень власти весьма четко обособлен от государственного благодаря имеющейся возможности у населения определять систему муниципалитетов, управлять местным бюджетом и решать вопросы с муниципальной собственностью. Подобный перечень вопросов находится вне компетенции государственных органов, в связи с чем на население возлагается бремя ответственности за принятые решения. В этой связи можно с уверенностью говорить о двух базовых принципах органов местного самоуправления, на которых строится вся их деятельность, а именно самостоятельности и ответственности [4, с. 21].

3. Публичная власть как субъект ответственности

Анализируя новеллы Конституции РФ, приходится констатировать еще один важный аспект, не от-

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.

раженный в последних изменениях, а именно отсутствие указания на необходимость создания эффективного механизма юридической ответственности властных органов, который способствовал бы укреплению единства системы публичной власти. Вопросы выработки эффективных правовых институтов занимают значительное место в современных правовых исследованиях [5, с. 196]. Подобный механизм необходим, поскольку развивающаяся модель правового государства немыслима без признания органов государства полноценными субъектами юридической ответственности [6, с. 23]. Юридической ответственности отводится особая роль в процессе функционирования органов власти, поскольку она обладает свойством блокировать различные противоправные поведения в общегосударственных масштабах [7, с. 8].

В последнее время в научной сфере распространено мнение об усиливающейся тенденции централизма, базирующейся на идее государственного консерватизма [3, с. 6]. В результате наметился ряд характерных свойств, которые присущи современным отношениям общества и государства. Во-первых, это сознательное дистанцирование граждан от государственных и политических проблем, незаинтересованность в работе политических организаций, в том числе институтов прямой демократии. Во-вторых, отсутствие у большинства членов общества какой-либо реакции на проблемы законности и легальности осуществления публичной власти. При имеющемся в демократическом государстве праве выбора, члены общества отдают предпочтение решению своих социальных проблем, ставя политические – на последние позиции. Сущность отношений граждан и органов власти начинает заключаться не в желании членов общества наладить и укрепить эту связь, а в стремлении сохранить существующее и не утратить имеющееся. Легитимность власти в таких условиях начинает ассоциироваться не с законностью избранных государством методов регулирования общественных отношений, а с общей стабильностью политического курса [8, с. 9]. Мы в целом склонны разделять вышеназванные признаки существующих отношений общества и органов публичной власти.

Один из путей преодоления намеченных выше тенденций во взаимоотношениях власти и общества видится нам в формировании и нормативном закреплении механизма реализации юридической ответственности в отношении органов публичной власти. При этом мы считаем, что данный механизм должен выстраиваться исходя из определения юридической ответственности с наиболее широких пози-

ций, включая в себя позитивный аспект. Это позволит утверждать об ответственной деятельности со стороны публичных органов власти.

Позитивная ответственность не носит временный характер и не реализуется принудительными методами, в отличие от ее негативного проявления. Это психическое отношение, которое действует на постоянной основе, воспринимается непосредственно самим субъектом и заключается в осознании необходимости правомерного поведения как в настоящем, так и в будущем [9, с. 35]. К примеру, немаловажную роль в укреплении позитивной ответственности играет антикоррупционное просвещение в целях формирования у должностных лиц нетерпимости к проявлению коррупционного поведения [10, с. 258]. От развитости позитивной ответственности личности зависит качественный уровень выполнения субъектом своих юридических обязанностей и осознание гражданского долга перед органами власти и обществом. Данная форма реализации юридической ответственности содержит в себе, помимо контроля лица за своим собственным поведением, еще и положительную ответную реакцию на осуществляемый контроль со стороны институтов гражданского общества и государства [11, с. 208].

Ответственность в позитивном смысле тесно связана с подотчетностью и включает ее. Однако ответственность не исчерпывается лишь содержанием подотчетности, поскольку она в большинстве случаев свойственна государственным служащим, которые задействованы в механизме государства. Публичная же власть шире по содержанию, в связи с чем количество субъектов также будет отличаться и включать в себя муниципальных служащих, представителей государственных компаний, работников СМИ и иных организаций. Контроль по соблюдению правовых норм осуществляется за всеми субъектами публичной власти благодаря мерам ответственности и поддержанием «зоны прозрачности». Необходимость наличия прозрачности в работе органов власти привела к формированию нового принципа функционирования публичных субъектов, а именно принципа транспарентности [12, с. 58]. Он позволяет не допустить разрыва доверительной связи между гражданами и органами власти за счет доступности информации обо всех решениях и действиях компетентных органов [13, с. 16]. В современных реалиях данный принцип призван играть важную роль, поскольку проводимые социологические опросы продемонстрировали слабую динамику роста уровня доверия граждан к деятельности органов власти [14, с. 98].

Действующее законодательство содержит конкретный перечень способов доступа к информации о деятельности органов власти, при этом перечень носит открытый характер [15, с. 145]. Несоблюдение открытости информации ведет к мерам негативной ответственности. В большинстве случаев нарушение заключается в сокрытии информации о доходах работников органов власти, в том числе предоставлении заведомо ложных сведений о своих доходах [16, с. 256]. Помимо поддержания доверия к деятельности органов власти со стороны общества принцип транспарентности направлен на борьбу с проявлениями коррупционной составляющей в работе субъектов власти [17, с. 203]. В таком контексте ответственность за сокрытие доходов должностных лиц можно рассматривать в качестве предупредительной меры по борьбе с коррупционными правонарушениями органов публичной власти [18, с. 660]. Подобные средства, как и многие другие, стали результатами поиска и попыткой разработки наиболее эффективной межотраслевой модели предупреждения коррупции [19].

Однако помимо позитивного аспекта ответственности в механизме данного института присутствует и его негативное проявление, благодаря которому органы публичной власти ограничивают себя в осуществлении властной деятельности. Позитивное и негативное в явлении ответственности диалектически взаимосвязаны и непосредственно направлены на предупреждение правонарушений [20, с. 17].

Характерной чертой института юридической ответственности органов публичной власти является дуализм ее реализации, связанный с возможностью нести меры ответственности и перед государственными органами, и непосредственно перед населением. Поскольку население выступает непосредственным участником осуществления публичной власти, органам власти необходимо привлекать население и общественные организации к участию в работе различных правовых институтов. Подобная ситуация происходит и с институтом юридической ответственности. Таким образом, население формирует свой канал самовыражения, превращая общество в полноценную организацию, взаимодействующую

с государством [21, с. 7]. Так, Конституционный Суд РФ подтвердил легитимность основания ответственности в виде утраты доверия населения, которая реализуется посредством отзыва выборных должностных лиц².

Однако в научной литературе распространено мнение о чрезмерно усложненной процедуре отзыва и недостаточном количестве оснований применения данной меры ответственности. В качестве недостатков называются большое количество подписей граждан, необходимых для инициирования отзыва, и завышенные требования к определению результатов реализации данной меры ответственности [22, с. 37]. Помимо этого, отзыв не в полной мере раскрывает свой потенциал, отсутствуя на федеральном уровне и в целом ряде региональных актов в связи с используемой пропорциональной избирательной системой при формировании представительных органов. Отсюда для укрепления доверия со стороны общества и повышения эффективности работы института отзыва в действующем законодательстве необходимо расширить перечень оснований и предусмотреть возможно реализации данной меры ответственности на федеральном уровне.

4. Утрата доверия как основание ответственности органов публичной власти

Эффективное взаимодействие между органами публичной власти и обществом может строиться лишь на основе взаимного доверия, сотрудничества в решении возникших проблем и минимизации причиняемого вреда или угроз его причинения. В таком устойчивом состоянии ведущую роль играют институты мониторинга и контроля за деятельностью властных субъектов. Благодаря им в общественных отношениях будет наличествовать правопорядок, который складывается как результат систематического и неукоснительного соблюдения правовых норм всеми участниками правоотношений [23, с. 24]. При этом правопорядок невозможен без соответствия механизма юридической ответственности критериям эффективности [24, с. 212]. При наличии правонарушений в виде злоупотребления властными полномочиями или в случаях иных действий, угрожающих стабильному развитию общества и государ-

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного ор-

гана местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

ства, в законодательстве должен быть закреплён работающий механизм ответственности, который способствовал бы восстановлению нарушенных прав и ликвидации возможности повторения подобных фактов в будущем.

Одним из главных требований, предъявляемых публичной власти, выступает её легитимность, что проявляется в доверии к ней и к органам, её осуществляющим, со стороны общества. Подобный принцип поддержания доверия граждан обеспечивает разумную стабильность в правовой системе и предоставляет возможность адаптироваться к изменениям в правовой сфере в течение определённого периода [25, с. 7].

Говоря об общем уровне доверия населения к работе властных органов, следует признать, что на сегодняшний день он оставляет желать лучшего. В этой связи в настоящее время многие склонны полагать, что наблюдается тенденция к снижению уровня доверия населения к работе уполномоченных органов, осуществляющих публичную власть. Среди возможных причин чаще всего указывают на коррумпированность и бюрократизацию деятельности должностных лиц, расширение полномочий правоохранительных органов, снижение независимости политической оппозиции и т. д. Для выравнивания показателя доверия применяют различные методы в виде совершенствования работы общественных палат, поиска новых форм общественного контроля и мониторинга деятельности властных субъектов со стороны институтов гражданского общества [26, с. 10]. В этой связи считаем, что одним из вариантов, способствующих установлению доверительных отношений между населением и органами публичной власти, может выступить выстраивание и законодательное закрепление полноценного механизма юридической ответственности органов власти за результаты своей деятельности.

Отдельные элементы механизма ответственности уже сейчас получают своё нормативное закрепление. Категории «доверие» и «утрата доверия» активно используются законодателем в процессе регулирования трудовых, административных и конституционных отношений [27, с. 258]. Верховный Суд РФ признал возможность применения меры ответствен-

ности в виде увольнения государственного гражданского служащего по основанию утраты доверия согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ³. Мера может быть применима в связи с совершением должностным лицом коррупционного правонарушения или непредставлением сведений о доходах или имуществе как самого служащего, так и членов его семьи в соответствии с ч. 9 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Федеральный закон № 273-ФЗ в 2017 г. дополнен ст. 15, которая легализовала создание особого реестра работников органов публичной власти, уволенных в результате утраты доверия в связи с коррупционными правонарушениями. Подобная мера выделила увольнение по этому основанию на качественно новый уровень, которое разительно отличается от обычного увольнения работника.

Сама утрата доверия может быть выражена в появлении у нанимателя обоснованных сомнений в добросовестности, порядочности гражданского служащего и в его способности в дальнейшем эффективно осуществлять свою трудовую деятельность. Подобные сомнения связаны с несоблюдением антикоррупционных ограничений в ходе осуществления государственных и муниципальных функций должностного лица. В таких случаях лицо может быть освобождено от занимаемой должности с расторжением служебного контракта по ст. 59.1 или ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ (ч. 4 ст. 59.3) [28, с. 155]. При этом в своём определении Конституционный Суд РФ четко указал, что увольнение по основанию утраты доверия будет правомерным лишь при наличии доклада о результатах проведенной проверки компетентными кадровыми службами органа публичной власти⁴.

Несмотря на активное использование в законодательстве категории доверия и его утраты, в том числе со стороны населения, в нормах права не предусмотрено качественных и количественных показателей его определения. Мы, в свою очередь, склонны полагать, что одним из способов определения доверия со стороны населения выступает обычный опрос граждан, в том числе и с помощью сети «Интернет». Подобным методом устанавливается

³ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17 апреля 2017 г. № 59-КГ17-3 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению

жалобы гражданки О.Д. Бронниковой на нарушение ее конституционных прав п. 2 ч. 1 ст. 59.2 и ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

иной, схожий показатель на местном уровне власти, а именно степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), которая выводится в процентном соотношении от числа опрошенных респондентов [29, с. 9]. Возможность реализации основания ответственности в виде утраты доверия как со стороны государства в лице должностных лиц, так и со стороны непосредственно населения в отношении органов власти любого уровня способна обеспечить проявление на практике провозглашенного принципа единства публичной власти и его дальнейшее развитие в действующем законодательстве.

5. Проблемы реализации ответственности органов публичной власти

В одной статье в принципе невозможно рассмотреть все проблемы реализации юридической ответственности органов публичной власти, поэтому мы акцентируем внимание на наиболее важных и ключевых моментах. Первая проблема заключается в том, что органы публичной власти и их должностные лица являются той частью государственного механизма, который принимает непосредственное участие в нормативной регламентации юридической ответственности. Поэтому установление юридической ответственности органов публичной власти – это ограничение самих себя, что в принципе не свойственно для государственного организма. Несмотря на то, что принцип взаимной юридической ответственности постепенно находит свое отражение в действующем законодательстве и очень медленно, но снабжается определенными механизмами реализации, проблемы были, есть и будут [30, с. 20]. Прежде всего хотелось бы акцентировать внимание на ответственности за подготавливаемые принимаемые решения, последствия которых становятся очевидными через несколько лет, а иногда и десятилетий. В частности, на основании Федерального закона № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»⁵ аспирантура перестала быть послевузовским образованием, став третьим уровнем высшего образования, а защита диссертации (выпускной квалификационной работы) в стенах вуза не означало присвоение ученой степени кандидата тех или иных наук. Прошло восемь лет, когда реформаторы высшего образования под давлением научной общественности поняли, что эта западная

модель не результативна в нашей стране. Так, Федеральный закон № 429-ФЗ от 8 декабря 2020 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ фактически вернул старую модель аспирантуры. Возврат к апробированной модели аспирантуры означает признание неэффективности западных «рецептов» (именно отсюда она была и заимствована), но тогда возникает вопрос об ответственности реформаторов, так как были потрачены бюджетные средства, но научного прорыва данная модель не принесла. Мы видим, что за время действия такой модели несколько раз менялось название профильного министерства, произошли существенные кадровые перестановки, а последняя реформа привела и к разделению министерств. Можно констатировать, что нет ответственности как органа государственной власти, так и должностных лиц. Возникает вопрос: за что должна наступать ответственность? Ответ достаточно прост – за бесцельно и не эффективно потраченные бюджетные средства. Возможно, и были здесь определенные цели, но ложно поняты или не отвечающие критериям истинности.

Причем подобного рода пример не является единичным, на его основе можно только утверждать о «размывании» юридической ответственности, отсутствии ее четкой определенности. В этом смысле нужно обратиться к богатому научному опыту советского периода относительно персональной ответственности государственных служащих, который в настоящее время необоснованно критикуется на основании его сильной заидеологизированности. Конечно, идеологии в работах советского периода достаточно, но по иному в тот период и не возможно было опубликоваться. Если убрать идеологию того периода, то речь шла об ответственности конкретных должностных лиц, государственных органов и именно за принимаемые решения. Проблема кроется в том, что принимаемые решения осуществляются в рамках представленных полномочий, и такая деятельность носит правомерный характер. Но тогда возникает вопрос: о какой ответственности может идти речь, если действия осуществлены в рамках представленных компетенций? Думается, что вопрос находится в плоскости квалификации самих субъектов, принимающих подобного рода решения, а также в соответствии действий целям общественного развития, принципам правового государства, отсутствию форма-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8074.

лизма в подобных действиях. И здесь мы сталкиваемся уже с воспринятой в нашей стране западной концепцией «сухого» формализма, заключающейся в том, что акцент переносится на сами правомерные действия без оценки их последствий, которые могут в глобальных масштабах носить как положительный, так и отрицательный характер. В этой связи следует пересмотреть и «стратегию» некой увлеченности органов государственной власти западными «рецептами» российского развития, особенно в условиях санкций и двойных стандартов.

Юридическая ответственность органов государственной власти и их должностных лиц во многом носит декларативный характер, причем в сферах, касающихся основных вопросов жизнедеятельности государства, общества и личности. Действующее законодательство изобилует различного рода декларациями, выражающимися в формулировках «повысить ответственность»; «несут ответственность»; «руководствуются ответственностью»; «наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством» и т. д. В наличии подобного рода формулировок нет ничего отрицательного, но при условии существования механизмов реализации юридической ответственности. Так, в п. 109 Указа Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» устанавливается: «Положения настоящей Стратегии обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления...»⁷ – при этом каких-либо механизмов юридической ответственности стратегия не содержит. Обращение к Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸ показывает, что ответственность является одним из принципов планирования (ст. 7), а при раскрытии содержания принципа законодатель указывает, что участники планирования несут ответственность и за сами результаты с эффективностью. При этом законодатель не раскрывает, какую именно ответственность несут субъекты. Складывается впечатление, что речь идет только о позитивной ответственности, но ответственность – это целостное правовое явление, а только позитивная составляющая без обеспечения на информационном (психологическом) уровне не эффективна. Не решает

проблему и ст. 45 вышеназванного закона, определяющая, что «лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность». Анализ действующего законодательства показывает, что общие нормы Гражданского кодекса РФ не адаптированы под особенности данных видов правонарушений, Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение законодательства о стратегическом планировании. Таким образом, мы приходим к выводу о наличии обычной декларации и об отсутствии механизмов реализации юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц в сфере обеспечения национальной безопасности.

В свете общей тематики данной статьи необходимо отметить, что единство публичной власти предполагает и системное единство их юридической ответственности и недопустимость ее неопределенности. Системное единство юридической ответственности может проявляться по нескольким направлениям. Во-первых, в закреплении юридической ответственности за разработку самих нормативных правовых актов всех уровней – их реализацию органами государственной власти и должностными лицами – контроль за самой реализацией. Во-вторых, в недопустимости «размывания» зон ответственности между различными органами государственной власти посредством их постоянного реформирования и перераспределения полномочий, не являющихся обусловленными потребностями развития страны.

6. Заключение

Последние принятые поправки в Основной закон провозгласили принцип единства публичной власти, что привело к необходимости формирования механизма взаимодействия всех уровней существующей власти для решения общегосударственных задач и должной координации своих действий. Для успешной реализации нового принципа помимо внесения большого количества изменений в действующее законодательство на федеральном и региональном уровнях потребуется принятие качественно новых нормативно-правовых актов. В предстоящих изменениях законодательной базы считаем

⁷ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

крайне важным отразить систему юридической ответственности органов публичной власти за результаты своей деятельности. Подобная система должна рассматриваться с наиболее широких позиций, включая в себя как всем привычное негативное проявление комплексного института ответственности, так и его позитивный аспект. Должное юридическое

оформление оснований, мер юридической ответственности и механизма их реализации в отношении органов публичной власти и их должностных лиц как в рамках федерального, так и регионального законодательства будет способствовать укреплению принципа единства всей публичной власти, осуществляемой на территории Российского государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лахтина Т. А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т. А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 16–20.
2. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А. Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 19–23.
3. Баранов П. П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика / П. П. Баранов // Администратор суда. – 2017. – № 4. – С. 3–8.
4. Евдокимов В. Б. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития / В. Б. Евдокимов, Е. Г. Коньшева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 18–23.
5. Кожокарь И. П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права / И. П. Кожокарь // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 48. – С. 196–225. – DOI: 10.17072/1995-4190-2020-48-196-225.
6. Боброва Н. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект конституционной ответственности / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 23–34. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).23-34.
7. Кузьмин И. А. Специфика сравнительно-правовых исследований юридической ответственности / И. А. Кузьмин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 6–15. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-6-15.
8. Кравченко А. Г. Особенности легитимации результатов юридико-политической деятельности российской государственной власти / А. Г. Кравченко, А. Ю. Мамычев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 7–11.
9. Липинский Д. А. Субъективные признаки позитивной юридической ответственности / Д. А. Липинский, А. А. Мусаткина // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 29. – С. 29–39. – DOI: 10.17223/22253513/29/3.
10. Соловьев А. А. Комплекс мер антикоррупционной направленности в государственных и муниципальных учреждениях / А. А. Соловьев, А. Л. Хуршудян // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 2. – С. 256–267. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267.
11. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294 с.
12. Кабышев В. Т. Транспарентность органов публичной власти Республики Крым в условиях информационного общества / В. Т. Кабышев, Т. В. Заметина, Е. В. Комбарова // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 37. – С. 57–74. – DOI: 10.17223/22253513/37/5.
13. Комбарова Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России / Е. В. Комбарова // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 15–18.
14. Майоров В. И. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества опыт зарубежных стран и России / В. И. Майоров, В. Е. Севрюгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 95–106. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106.
15. Терещенко Л. К. Публичная власть в Интернете / Л. К. Терещенко // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 4. – С. 144–157. – DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.144.157.
16. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 568 с.
17. Коробов А. А. Транспарентность органов государственной власти как средство профилактики коррупции / А. А. Коробов // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество : сб. науч. ст. – Саратов, 2015. – С. 203–205.

18. Дамм И. А. Запрет на получение вознаграждений (подарков) в связи с исполнением должностных обязанностей как мера антикоррупционной криминологической безопасности / И. А. Дамм, А. Н. Тарбагаев, Е. А. Акунченко // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 5. – С. 660–675. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(5).660-675.

19. Трунцевский Ю. В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих / Ю. В. Трунцевский // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2019. – № 32. – С. 107–121. – DOI: 10.17223/22253513/32/9.

20. Малько А. В. Юридическая ответственность как средство предупреждения правонарушений: актуальные проблемы / А. В. Малько, Д. А. Липинский, Р. С. Маркунин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 4. – С. 4–24. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24.

21. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.

22. Докторова А. Т. Ответственность органов публичной власти перед населением / А. Т. Докторова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С. 36–38.

23. Безруков А. В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 21–25.

24. Варламова Н. В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции / Н. В. Варламова // Правоведение. – 2009. – № 1. – С. 212–232.

25. Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) / Н. С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 4–10.

26. Хорунжий С. Н. Доверие к власти и конституционный запрет на оценку действий публичных органов / С. Н. Хорунжий // Администратор суда. – 2017. – № 4. – С. 8–12.

27. Кочетков С. С. «Утрата доверия» как правовая категория / С. С. Кочетков // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 6. – С. 257–260.

28. Трунцевский Ю. В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия / Ю. В. Трунцевский // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 155–173.

29. 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.

30. Сорокин В. В. Принципы юридической ответственности: новые критерии классификации и субординации / В. В. Сорокин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2019. – № 33. – С. 15–25. DOI: 10.17223/22253513/33/2.

REFERENCES

1. Lakhtina T.A. Local government as an element of public authority. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2015, no. 7, pp. 16–20. (In Russ.).

2. Chertkov A.N. Public power: composition, unity and essence of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 10, pp. 19–23. (In Russ.).

3. Baranov P.P. Public power and its constitutional legitimacy in modern Russia: doctrine and practice. *Администратор суда*, 2017, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).

4. Evdokimov V.B. Local self-government in the system of public authority: constitutional ways of development. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2016, no. 11, pp. 18–23. (In Russ.).

5. Kozhokar I.P. Efficiency of Law in the Terminological Apparatus of the Theory of Law. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2020, iss. 48, pp. 196–225. DOI: 10.17072/1995-4190-2020-48-196-225. (In Russ.).

6. Bobrova N.A. The Constitutional Court of the Russian Federation as a subject of constitutional responsibility. *Pravoprimeniye = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 23–34. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).23-34. (In Russ.).

7. Kuz'min I. A. Comparative Legal Studies of Legal Liability: Specific Features. *Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 35, pp. 6–15. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-6-15. (In Russ.).
8. Kravchenko A.G., Mamychev A.Yu. Features of legitimation of the results of legal and political activity of the Russian state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2013, no. 12, pp. 7–11. (In Russ.).
9. Lipinsky D.A., Musatkina A.A. Subjective signs of positive legal responsibility. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2018, no. 29, pp. 29–39. DOI: 10.17223/22253513/29/3(In Russ.).
10. Soloviev A.A., Khurshudyan A.L. A complex of anti-corruption measures in state and municipal institutions. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, no. 2, pp. 256–267. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267. (In Russ.).
11. Matuzov N.I. *Legal system and personality*. Saratov, Saratov University Publ., 1987. 294 p. (In Russ.).
12. Kabyshev V.T., Zametina T.V., Kombarova E.V. Transparency of public authorities of the Republic of Crimea in the information society. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2020, no. 37, pp. 57–74. DOI: 10.17223/22253513/37/5. (In Russ.).
13. Kombarova E.V. Transparency of public authorities in the information society of Russia. Constitutional and municipal law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2019, no. 12, pp. 15–18. (In Russ.).
14. Mayorov V. I., Sevryugin V. E. Crime Counteraction Based on the Modern Concepts of Interaction Between the Police and Society: the Experience of Foreign Countries and Russia. *Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie Nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 35, pp. 95–106. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106. (In Russ.).
15. Tereshchenko L.K. Public power on the Internet. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law Journal of the Higher School of Economics*, 2017, no. 4, pp. 144–157. DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.144.157. (In Russ.).
16. Avakyan S.A. (ed.) *Constitutional and legal foundations of anti-corruption reforms in Russia and abroad*, Educational-methodical complex. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 568 p. (In Russ.).
17. Korobov A.A. Transparency of public authorities as a means of preventing corruption, in: *Protivodeistvie korruptsii: gosudarstvennaya politika i grazhdanskoe obschestvo*, Collection of scientific articles, Saratov, 2015, pp. 203–205. (In Russ.).
18. Damm I.A., Tarbagaev A.N., Akunchenko E.A. The ban on receiving rewards (gifts) in connection with the performance of official duties as a measure of anti-corruption criminological security. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 5, pp. 660–675. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(5).660-675 (In Russ.).
19. Truntsevskiy Yu.V. On the content of the anti-corruption standard of behavior of state and municipal employees. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2019, no. 32, pp. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9. (In Russ.).
20. Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. Legal responsibility as a means of preventing offenses: topical problems. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 4, pp. 4–24. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24. (In Russ.).
21. Avakyan S.A. Constitutional theory and practice of public power: patterns and deviations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, no. 10, pp. 5–11. (In Russ.).
22. Doktorova A.T. Responsibility of public authorities to the population. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 4, pp. 36–38. (In Russ.).
23. Bezrukov A.V. Public formations and public authorities in ensuring the constitutional legal order: the main directions of activity and forms of cooperation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 1, pp. 21–25. (In Russ.).
24. Varlamova N.V. The effectiveness of legal regulation: rethinking the concept. *Pravovedenie*, 2009, no. 1, pp. 212–232. (In Russ.).
25. Bondar N.S. Legal certainty – a universal principle of constitutional rule of law (practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2011, no. 10, pp. 4–10. (In Russ.).
26. Khorunzhiy S.N. Trust in the authorities and the constitutional ban on the assessment of the actions of public bodies. *Administrator suda*, 2017, no. 4, pp. 8–12. (In Russ.).

27. Kochetkov S.S. "Loss of trust" as a legal category. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2020, no. 6, pp. 257–260. (In Russ.).

28. Truntsevsky Yu.V. Disciplinary and judicial practice in cases of dismissal for a corruption offense due to loss of confidence. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2020, no. 11, pp. 155–173. (In Russ.).

29. Ezhukova O.A. On the assessment of the effectiveness of public authorities in the new constitutional and legal and socio-economic conditions. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 7, pp. 7–12. (In Russ.).

30. Sorokin V.V. Principles of legal responsibility: new criteria for classification and subordination. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2019, no. 33, pp. 15–25. DOI: 10.17223/22253513/33/2. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малько Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
410003, Россия, г. Саратов, ул. им. Радищева А.Н., 55
E-mail: alex25-58@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5306-7069; AuthorID: 106349

Липинский Дмитрий Анатольевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Тольяттинский государственный университет
445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: Dmitri8@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4145-7652; AuthorID: 368247

Маркунин Роман Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Саратовская государственная юридическая академия
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: markunin88@yahoo.com
SPIN-код РИНЦ: 5041-4265; AuthorID: 719821

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малько А.В. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 43–54. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander V. Malko – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation; Professor, Department of State and Legal Disciplines Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
55, im. Radishcheva A.N. ul., Saratov, 410003, Russia
E-mail: alex25-58@mail.ru
RSCI SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

Dmitry A. Lipinsky – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Theory and History of State and Law Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia
Email: Dmitri8@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4145-7652, AuthorID: 368247

Roman S. Markunin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory State and Law Saratov State Law Academy
1, Vol'skaya ul., Saratov, 410056, Russia
E-mail: markunin88@yahoo.com
RSCI SPIN-code: 5041-4265; AuthorID: 719821

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. The role of legal responsibility in the implementation of the principle of the unity of public authority in Russia. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 43–54. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54. (In Russ.).

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

А.И. Стахов¹, Н.В. Ландерсон¹, Д.Г. Домрачев²

¹ *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*

² *Вятский государственный университет, г. Киров, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

14 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Административный процесс, административно-процессуальное законодательство, судебный административный процесс, исполнительный (внесудебный) административный процесс, административное дело, судебное административное дело, внесудебное административное дело, административно-индицирующие нормы, административное судопроизводство, административное производство, суд, публичная администрация, административно-публичные функции

Раскрывается научно-обоснованное содержание интегративного подхода к пониманию административного процесса в современной России с учетом норм Конституции РФ и анализа существующих доктринальных разработок ученых-административистов. Обосновывается структура административно-процессуального законодательства Российской Федерации и ее субъектов, включающая в себя судебный административный процесс и исполнительный (внесудебный) административный процесс, реализуемый публичной администрацией (органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами). Выделяются административно-индицирующие правовые нормы, анализ которых позволяет раскрыть содержание, форму, структуру судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса, а также установить интегративную взаимосвязь между ними при помощи таких специальных категорий, как «судебное административное дело», «внесудебное административное дело», «административное судопроизводство», «административное производство». Раскрываются научно обоснованные подходы к пониманию административно-публичных функций публичной администрации, а также системы и структуры публичной администрации в современной России. Поднимается вопрос о необходимости систематизации административно-публичных функций, реализуемых публичной администрацией. Предлагается разработать и принять Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации», а также раскрывается его структура. Делается вывод о том, что представленный интегративный подход к пониманию административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Alexander I. Stakhov¹, Natalia V. Landerson¹, Dmitry G. Domrachev²

¹ *Russian State University of Justice, Moscow, Russia*

² *Vyatka State University, Kirov, Russia*

Article info

Received –

2021 July 14

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Administrative procedure, administrative procedure legislation, judicial administrative process, executive (out-of-court)

The subject. Doctrinal approaches that reveal the place and role of public authorities, as well as organizations performing the functions of these authorities in the administrative process carried out in the Russian Federation, the principles and norms of the Constitution of the Russian Federation, administrative procedural legislation that form the legal basis of the administrative process in Russia.

The purpose of the article is scientific substantiation of the integration of non-judicial bodies carrying out the administrative procedure into a special subsystem of public power, called public administration in the Russian Federation.

The methodology. Formal logical and dialectical methods as well as private scientific methods such as method of interpretation of legal norms, method of comparative jurisprudence were used.

The main results, scope of application. The article reveals the scientifically based content of the integrative approach to understanding the administrative process in contemporary

administrative procedure,
administrative case, judicial
administrative case, out-of-court
administrative case,
administrative-indicating norms,
judicial administrative
proceedings, administrative
proceedings, court, public
administration, administrative and
public functions

Russia, taking into account the norms of the Russian Constitution and the analysis of existing doctrinal developments of administrative scientists. The article substantiates the structure of the administrative procedural legislation of the Russian Federation and its constituent entities, which includes the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process implemented by the public administration (executive authorities, local self-government bodies, other administrative and public bodies). Administrative-indicating legal norms are distinguished, the analysis of which allows us to reveal the content, form, structure of the judicial administrative process and the executive (extra-judicial) administrative process, as well as to establish an integrative relationship between them with the help of such special categories as “judicial administrative case”, “extra-judicial administrative case”, “administrative proceedings”, “administrative proceedings”. A number of key proposals are put forward to systematize the judicial administrative process and the executive (extrajudicial) administrative process in Russia on the basis of developed scientific positions. The article reveals the question of a scientifically based theory for understanding the administrative and public functions of public administration, as well as the system and structure of public administration in modern Russia.

Conclusions. The presented integrative approach to understanding the administrative process and its differentiated systematization for the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process are the only true way to develop the Russian model of administrative process. The question of the need to systematize the administrative and public functions implemented by the public administration is raised. It is proposed to develop and adopt a federal law “On Public Administration in the Russian Federation”, the authors substantiate the content of the structure of this law.

1. Введение

Одним из важных и актуальных направлений отечественной административной процессуальности являются разработка во взаимосвязи таких ключевых категорий, как «административно-процессуальное законодательство», «публичная администрация», «административный процесс».

Общероссийский референдум по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, проведенный 1 июля 2020 г., одобрил ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая предопределяет создание и развитие в России единой системы публичной власти в составе органов государственной власти (в том числе, очевидно, органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, а также признание незыблемости п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в части обособления административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия.

При этом всенародное голосование подтвердило незыблемость ст. 10, 18, 118 Конституции РФ, которые предопределяют дифференцированное направление административно-процессуальной деятельности органов судебной власти и несудебных

правоприменительных органов публичной власти (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления).

В этой связи крайне важно решить вопрос о самостоятельности и взаимосвязи органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов судебной власти, создаваемых и функционирующих в Российской Федерации в качестве субъектов административного процесса.

2. Доктринальные подходы к пониманию административного процесса

В настоящее время в России существует три доктринальных подхода к пониманию административного процесса.

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция) [1, с. 203]. Подчеркивая особенности содержания, назовем данную научную позицию **управленческим подходом к пониманию административного процесса**. Данная концепция зародилась в советскую эпоху в трудах ученых-административистов [2] в условиях регулирующего воздействия советских конституций, в нормах которых

выделялась система органов государственного управления¹. В постсоветский период сторонники управленческой концепции административного процесса стали под воздействием норм Конституции РФ связывать данный юридический процесс с деятельностью органов исполнительной власти. Так, В.Д. Сорокин определил административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами» [3, с. 175].

2. Административный процесс – это деятельность судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, и поэтому административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция) [4]. Используя термин «юстиция» как означающий правосудие, приведенную научную позицию назовем юстиционным подходом к пониманию административного процесса. Сторонники юстиционного подхода к пониманию административного процесса в качестве ключевого аргумента утверждают, что юридический процесс предполагает правовой спор и обязательное участие трех лиц: двух сторон и арбитра [5, с. 11]. В рамках данного подхода Ю.Н. Старилов рассматривает административный процесс в собственном смысле слова как процесс судебный, связывая его с разрешением спора о праве, и, по сути, отождествляет административный процесс с административным судопроизводством [6, с. 44, 53, 55].

3. Административный процесс – внешневластная правоприменительная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), иных административно-публичных органов, а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленными законом процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел [7, с. 28]. Данная научная позиция сформулирована впервые в 2013 г. группой ученых-административистов (А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов) [8] и получила развитие в

современных учебных изданиях [9–13] и научной литературе [14–25].

Важно подчеркнуть, что все три изложенных подхода к пониманию административного процесса объединяет одна научная позиция: в них административный процесс отождествляется с деятельностью правоприменительных органов публичной власти, а именно: органов исполнительной власти, органов судебной власти, органов местного самоуправления, – и поэтому органы законодательной власти исключаются из числа субъектов, осуществляющих административный процесс. Такой научный прием соответствует сложившимся отечественным доктринальным представлениям о субъектах, осуществляющих иные виды правоприменительного процесса, а именно уголовного процесса и гражданского процесса. В частности, уголовный процесс, отождествляется в отечественной доктрине с деятельностью суда и компетентных внесудебных правоприменительных органов (в том числе органов следствия и дознания) [26; 27]. Гражданский процесс, по единодушному признанию ученых-юристов, осуществляется исключительно с деятельностью судов [28; 29].

Между тем с позиции конституционного принципа признания самостоятельности органов судебной власти, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, с достаточной определенностью проявленной в ст. 10, 18 и 12, 132 Конституции РФ, управленческий подход к пониманию административного процесса и юстиционный подход, по сути, взаимоотрицают друг друга. По нашему убеждению, в данных научных позициях раскрываются отдельные стороны современного административного процесса, и поэтому искажается, выхолащивается его комплексное содержание, predetermined Конституцией РФ.

Так, оценивая управленческий подход к пониманию административного процесса, подчеркнем, что при отсутствии в нормах Конституции РФ таких категорий, как «органы государственного управления», «публичное управление», «управленческая деятельность», доктринальная связь административного процесса с органами публичного управления, которая использована в управленческой концепции административного процесса, представляется необоснованной. При этом представляется

¹ См.: гл. 8 Конституции (Основного закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., ст. 104, 113, 122 Конституции (Основного закона) Россий-

ской Федерации – России, принятой ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

несостоятельным рассматривать в качестве единственного субъекта, осуществляющего административный процесс в силу ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая признает органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве единой системы публичной власти.

Оценивая юстиционный поход к пониманию административного процесса, очевидно, что сведение административного процесса только к административному судопроизводству представляется безосновательным в силу того, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство представлено шире, чем это необходимо для административного процесса, осуществляемого судами. Из анализа норм, составляющих правовую основу системы судебной власти в России², можно сделать вывод, что процессуальная деятельность федеральных и региональных судов (в том числе, очевидно, административно-процессуальная деятельность) может быть урегулирована Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

3. Комплексный анализ федерального и регионального административно-процессуального законодательства с позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса

В интегративном подходе к пониманию административного процесса исключены вскрытые противоречия управленческого и юстиционного подходов, так как данная научная позиция разработана строго в соответствии с принципами и нормами Конституции РФ и с учетом комплексного анализа федерального и регионального административно-процессуального законодательства. С позиции данного подхода **административно-процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации** понимается как массив законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, издаваемых в субъекте Российской Федерации, которые регулируют административно-процессуальную деятельность несудебных правоприменительных органов, создаваемых на территории субъекта Российской Федерации и выполняющих правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

Важно подчеркнуть, что предметы ведения субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, образуемых на его территории, в свою очередь определены ст. 72, 130–133 Конституции РФ, а также двумя системообразующими федеральными законами: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Комплексный анализ норм указанных федеральных законов и ряда административно-процессуальных законов (например Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») указывает на возможность признания в качестве субъектов административного процесса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, выполняющих правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

С нашей точки зрения, в соответствии со ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность – обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее – частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований – Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

С нашей точки зрения, в соответствии со ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность – обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее – частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований – Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

² См.: ст. 1 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации», ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ч. 2 ст. 2 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

разований (далее – публичные права, законные интересы). В этой связи правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, в дальнейшем предлагается называть **административно-публичными функциями**.

Согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подчеркнем, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют совместно с федеральными органами исполнительной власти **единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**. Следовательно, будет логичным утверждать, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют административный процесс во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, наделенными необходимыми полномочиями. В соответствии со ст. 2 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно сделать вывод о том, что в целях правового регулирования административного процесса, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, возможно издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих административно-процессуальные принципы и нормы (в том числе нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти), которые образуют массив федеральных законов и иных нормативных правовых ак-

тов федерального административно-процессуального законодательства³.

Из анализа целого ряда федеральных законов, которые регулируют административно-публичные функции органов исполнительной власти (в том числе федеральных и региональных органов исполнительной власти), а также органов местного самоуправления, стоит отметить, что часть таких функций осуществляют организации, которые в силу соответствующего федерального закона наделяются статусом государственного или иного органа (например, административно-публичные функции в силу федерального закона выполняют следующие организации: Счетная палата РФ⁴, Центральный Банк РФ⁵, административная комиссия⁶, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав⁷, государственные корпорации и иные организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа⁸, и др.). Таким образом, посредством описанного приема правового регулирования расширяется воздействие административно-процессуального законодательства Российской Федерации, так как под регулирующее воздействие данного законодательства попадают не только органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, но также организации, имеющие в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций.

Конкретизируя ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, предлагается применительно к административному процессу выделять единую подсистему публичной власти, охватывающую органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие в силу федерального закона статус государственного или иного органа в целях

³ См., напр., КоАП РФ, федеральные законы от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 3 ноября 2018 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государствен-

ных услуг», административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и др.

⁴ См. ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

⁵ См. ч. 1 ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 22.1, 23.74 КоАП РФ.

⁶ См. ст. 22.1 КоАП РФ.

⁷ См. ст. 22.1, 23.2 КоАП РФ.

⁸ См. ст. 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”».

осуществления данных функций. Данную подсистему публичной власти логично называть **публичной администрацией в Российской Федерации** сопоставимо с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах⁹ и доктринальных источниках [30–39].

Учитывая особенности отечественного административно-правового регулирования, в системе публичной администрации Российской Федерации целесообразно выделить: **органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции** (в том числе органы исполнительной власти, органы местного самоуправления), а **также иные административно-публичные органы** – организации, имеющие в силу закона статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций. Соответственно, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также иные административно-публичные органы в обобщенном виде логично называть **органами публичной администрации**, или **административно-публичными органами**.

Комплексный анализ отечественного административного законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов, позволяет составить следующий перечень научно-типизированных административно-публичных функций, выполняемых данными органами: административное предоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов [40, с. 196–199].

В зависимости от способа достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов, применяемых компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, будет логичным систематизировать выполняемые ими административно-публичные функции, выделив два консолидированных вида: 1) **административно-рас-**

порядительные функции, обеспечивающие взаимосвязь, согласованность частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное предоставление, административное обязывание, административное стимулирование); 2) **административно-охранительные функции**, обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное санкционирование, противодействие административным деликтам, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение).

При таком подходе очевидно, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также иные административно-публичные органы осуществляют возложенные на них административно-публичные функции в двух сферах административно-правового регулирования: 1) сфере административно-распорядительной деятельности российского государства; 2) сфере административно-охранительной деятельности российской государства.

В ходе осуществления административно-публичных функций, публичная администрация Российской Федерации выступает субъектом административного процесса, так как возбуждает, рассматривает и разрешает на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством ряд административных дел, предопределенных данными функциями. К таким административным делам следует отнести, например, дела об административных правонарушениях, на которые указывает ст. 23.2–23.92, 28.3 КоАП РФ, дела о принудительном исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе, которые предопределены ст. 47 Федерального закона «Об исполнительном производстве», лицензионные дела, которые установлены ст. 16 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и др.

Важно отметить, что перечисленные административные дела рассматриваются и разрешаются публичной администрацией в Российской Федерации посредством внесудебного производства, соответствующего категории дела, вид которого прямо либо косвенно предопределяет законодатель, а именно:

⁹ См., напр., Закон Испании о юридическом режиме публичного сектора 2015 г., Органический закон Мексики о публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) и др.

посредством производства по делам об административных правонарушениях¹⁰, посредством исполнительного производства¹¹, посредством производства по предоставлению лицензий¹². В этой связи внесудебное производство, осуществляемое публичной администрацией Российской Федерации по административным делам, предлагается называть в обобщенном виде административным производством.

Подчеркивая вскрытую специфику административных дел, отнесенных к компетенции публичной администрации Российской Федерации, назовем их внесудебными административными делами. Соответственно, административный процесс, субъектом которого является публичная администрация Российской Федерации, логично называть исполнительным или внесудебным административным процессом.

Обобщая изложенное, внесудебный (исполнительный) административный процесс определим как урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность публичной администрации, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов по рассмотрению и разрешению внесудебных административных дел посредством системы административных производств, соответствующих категории разрешаемого дела.

Обосновывая возможность формирования федерального и регионального административно-процессуального законодательства в целях правового регулирования административного процесса, осуществляемого публичной администрацией, нет оснований отрицать возможность формирования в России федерального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого судами на основании ст. 18, 72, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных Кодексом административного судопроизводства (далее – КАС), Арбитражным процессуальным кодексом (далее – АПК) и КоАП РФ.

Системный анализ указанных конституционных норм, а также норм, закрепленных в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, указывает на то, что административный процесс, осуществляемый су-

дами: а) является самостоятельной формой правосудия по административным делам; б) урегулирован специальным массивом федерального административно-процессуального законодательства; в) нацелен на обеспечение баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, а именно: прав, свобод и законных интересов частных лиц, участвующих в административных и иных публичных правоотношениях (по общему правилу – физические лица и организации) с правами и законными интересами публичных образований (в том числе Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований), носителями которых выступают органы публичной власти, а также организации, наделенные отдельными государственными и иными публичными полномочиями, представители данных органов и организаций.

Важно подчеркнуть, что в зависимости от способа обеспечения судом баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, предлагается различать две основные функции правосудия по административным делам, осуществляемые Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством:

1) судебно-административная защита наиболее важных частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений; например, суд осуществляет функцию судебно-административной защиты по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, которые предопределены ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и ст. 207 АПК РФ; по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, на которые указывает ч. 2 ст. 1 КАС РФ;

2) судебно-административная охрана наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; функция судебно-административной охраны осуществляется по делам о привлечении к административной ответ-

¹⁰ См. раздел IV КоАП РФ.

¹¹ См. гл. 5 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

¹² См. ст. 13–15 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

ственности, которые predeterminedены ст. 23.1 КоАП РФ и ст. 202 АПК РФ, делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, которые предусмотрены ч. 3 ст. 1 КАС РФ (в том числе дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, о прекращении деятельности средств массовой информации, об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о недобровольной госпитализации и др.).

Важно отметить, что перечисленные выше административные дела рассматриваются и разрешаются судами посредством судебного производства, соответствующего установленной категории дела. Согласно ст. 118 Конституции РФ судебное производство по административным делам называется в обобщенном виде административным судопроизводством. Соответственно, будет логичным административные дела, рассматриваемые и разрешаемые посредством административного судопроизводства, называть судебными административными делами.

Подчеркивая вскрытую самостоятельность административного процесса, осуществляемого судами, предлагается в научно-практических целях называть его судебным административным процессом и определить как урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность судебной системы (в том числе Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов) по рассмотрению и разрешению судебных административных дел посредством системы административных судопроизводств, соответствующих категории разрешаемого дела.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что **административно-процессуальное законодательство Российской Федерации в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ служит единой правовой основой для административного процесса, осуществляемого судебной системой (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), который логично называть судебным административным процессом, а также административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (в том числе федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные**

функции, а также иными административно-публичными органами – организациями, имеющими в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций).

С позиции изложенного подхода выделим две составные части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которые Российская Федерация и ее субъекты уполномочены формировать и развивать совместно на основании п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ:

1) **судебное административно-процессуальное законодательство** – массив федерального административно-процессуального законодательства, регулирующий административный процесс, который осуществляется судами (в том числе федеральные законы, регулирующие административный процесс, осуществляемый Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами);

2) **исполнительное (внесудебное) административно-процессуальное законодательство**, а именно федеральное и региональное административно-процессуальное законодательство, регулирующее административный процесс, который осуществляют федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций (в том числе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации).

Представленная структура административно-процессуального законодательства Российской Федерации обуславливает необходимость самостоятельного исследования системы и структуры публичной администрации Российской Федерации как субъекта административного процесса.

4. Система публичной администрации в Российской Федерации

Вопрос о законодательном урегулировании и о необходимости в законодательный оборот такого термина, как «система публичной администрации в Российской Федерации», в настоящее время остается открытым для обсуждения среди ученых и законодателей. Представляется необходимым восполнить этот пробел и предложить следующую дефиницию: **система публичной администрации в Российской Федерации**

ской Федерации – совокупность взаимосвязанных между собой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичных функций, представителей данных органов и организаций (в том числе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц, реализующих административно-публичные функции в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства).

Важно отметить, что в соответствии со ст. 10, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ предлагается в единой системе публичной власти обособить систему публичной администрации в Российской Федерации следующим образом:

1) **специализированные органы публичной администрации в Российской Федерации – органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции** (органы исполнительной власти и органы местного самоуправления);

2) **иные органы публичной администрации в Российской Федерации** (иные административно-публичные органы) – организации, наделяемые в силу закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления возложенных на них административно-публичных функций.

Представляется очевидным, что выделенные органы публичной власти и организации можно называть в обобщенном виде **органами публичной администрации в Российской Федерации**, или **административно-публичными органами**.

Таким образом, система публичной администрации в Российской Федерации включает в себя две взаимодействующие между собой системы органов публичной администрации:

1) **система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции**, в том числе система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции (федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции, и система органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции) и система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции;

2) **система иных административно-публичных органов**.

Анализ норм действующего законодательства Российской Федерации позволяет раскрыть внутреннее содержание системы органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции, а также системы иных административно-публичных органов.

4.1. Система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции

Система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции, состоит из двух составных частей:

1) **система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции**, в том числе:

– федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции;

– система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции;

2) **система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции**.

4.1.1. Федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции

Анализируя конституционные основы ныне существующей федеральной системы органов исполнительной власти в России, важно отметить, что:

1) согласно ст. 110, 114 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1, ст. 12, 13 Федерального конституционного закона № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹³ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2) наряду с этим представляется очевидным, что в систему федеральных органов исполнительной

¹³ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

власти входят их должностные лица (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы), наделенные административно-публичными полномочиями;

3) правовое регулирование вопроса о системе федеральных органов исполнительной власти согласно ч. 1 п. «г» ст. 71 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации. Однако, данный вопрос на протяжении многих лет регулируется Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314¹⁴, согласно которому в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

В целом, вопрос о распределении между федеральными органами исполнительной власти административно-публичных функций в настоящее время является непростым.

С одной стороны, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 предпринята попытка нормативно урегулировать четыре основных вида административно-публичных функций (функция по принятию нормативных правовых актов, функция по контролю и надзору, функция по управлению государственным имуществом, функция по оказанию государственных услуг), а также определить их содержание, в том числе особенности отнесения их к ведению федеральных министерств, федеральных агентств и федеральных служб на основании соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

С другой стороны, анализируя полномочия данных органов, можно сделать вывод о том, что вне зависимости от вида и наименования органа, они могут быть наделены комплексом всех вышеперечисленных административно-публичных функций. Например, МВД РФ осуществляет не только те административно-публичные функции, которые характерны по общему правилу для федеральных мини-

стерств (например, функции по принятию нормативных правовых актов) и федеральных служб (функции по контролю и надзору на основании указа Президента РФ, например федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, контроль за оборотом оружия и др.), но и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, которые отнесены к ведению федеральных агентств (например, государственные услуги по выдаче и обмену паспортов, управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за МВД России и др.)¹⁵. Такое слияние административно-публичных функций может быть характерным правовым явлением как для федеральных министерств, так и для федеральных служб и федеральных агентств. Например, на федеральное агентство – Управление делами Президента РФ – возложена функция по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, что по общему правилу характерно для федеральных служб¹⁶. Главное управление специальных программ Президента РФ, которое является федеральным агентством, осуществляет нормативно-правовое регулирование¹⁷, что, по общему правилу, характерно для федеральных министерств.

Перечень реализуемых федеральными органами исполнительной власти административно-публичных функций значительно шире, чем тех, что отнесены при нормативном определении в Указе Президента РФ № 314 внутреннего содержания понятий четырех публичных функций (по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг).

Стоит обратить внимание, что в настоящее время отсутствует системный подход к нормативному установлению административно-публичных функций и в положениях о соответствующих федеральных министерствах, федеральных агентствах и федеральных службах. Однако, федеральными орга-

¹⁴ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 19 февраля 2021 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370 (ред. от 17 сентября 2020 г.) «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Указ Президента РФ от 31 декабря 2017 г. № 651 (ред. от 25 декабря 2018 г.) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нами исполнительной власти осуществляется весь комплекс административно-публичных функций как административно-распорядительного характера (административное нормотворчество, административное предоставление (при оказании государственных и муниципальных услуг, регистрации прав на движимое и недвижимое имущество и др.), административное обязывание, административное стимулирование), так и административно-охранительного характера (административное санкционирование (выдача лицензий, разрешений), противодействие административным деликтам (производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорное производство), противодействие административным казусам (авариям, пожарам, эпидемиям и т. п.), разрешение споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов. Для разрешения сложившейся ситуации представляется разумным вести речь о необходимости выделения специального раздела Федерального закона «О публичной администрации в России», в котором логично урегулировать вопросы установления федеральной системы органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичные функции. В данном разделе федерального закона будет логичным закрепить понятие и типизированные виды административно-публичных функций, выполняемых Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства.

4.1.2. Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции

Вопрос о системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируется ст. 17, 18, 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹⁸, согласно которому эта система представлена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской

Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – глава, губернатор). При этом, согласно вышеобозначенному закону, наименование данных органов, порядок их формирования, виды устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций. Однако, в некоторых случаях системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, может быть установлена и указами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что для системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характерны не только разные варианты их правового регулирования, но многообразие их по количеству и видам (единоличные и коллегиальные, отраслевые и межотраслевые, централизованные и децентрализованные (территориальные)), наименованию (министерства, департаменты, комиссии, инспекции, главные управления, управления, отделы, комиссии и др.) и функциональным административно-публичным полномочиям. Например, на основании закона Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 178-ОЗ¹⁹ в систему органов исполнительной власти Новгородской области входят Губернатор, Правительство, Администрация (орган по обеспечению деятельности Губернатора и Правительства), иные органы исполнительной власти Новгородской области (министерства, комитеты, инспекции).

Весьма интересно, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации урегулировано понятие «системы органов исполнительной власти»:

1. В Алтайском крае под «системой органов исполнительной власти Алтайского края» понимается совокупность организационно объединенных и находящихся во взаимной связи, различающихся правовым статусом и объемом полномочий органов исполнительной власти Алтайского края²⁰, которая представлена Правительством Алтайского края, возглавляемым Губернатором Алтайского края, а также краевыми органами исполнительной власти Алтайского края, Администрацией Губернатора и Прави-

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 24 февраля 2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Закон Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 178-ОЗ «О системе органов исполнительной власти Нов-

городской области» (в ред. и изм.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450365701> (дата обращения: 05.07.2021).

²⁰ Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. № 69-ЗС «О системе органов исполнительной власти Алтайского края». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430541464> (дата обращения: 05.07.2021).

тельства Алтайского края, в том числе министерствами, управлениями, инспекциями, представительствами Алтайского края и территориальными органами исполнительной власти Алтайского края. В этом же законе установлено, что органы исполнительной власти Алтайского края создаются в форме Главного управления Алтайского края, управления Алтайского края, комитета и инспекции Алтайского края (ст. 4).

2. В Законе Московской области «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области» определено, что Губернатор Московской области возглавляет исполнительную власть Московской области, а исполнительная власть Московской области осуществляется исполнительными органами государственной власти Московской области, составляющими систему, в которую входят: высший исполнительный орган государственной власти Московской области – Правительство Московской области; центральные исполнительные органы государственной власти Московской области: министерства, комитеты и главные управления Московской области; территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области²¹.

3. На основании Указа Губернатора Свердловской области от 28 октября 2003 г. № 573-УГ²² система органов исполнительной данного субъекта включает в себя Правительство, отраслевые исполнительные органы государственной власти (министерства, департаменты, главные управления, управления, комитеты и комиссии), а также территориальные отраслевые исполнительные органы государственной власти (управления сельского хозяйства и продовольствия Министерства сельского хозяйства и продовольствия Свердловской области, управления социальной защиты населения Министерства социальной защиты населения Свердловской области, комитет по земельным ресурсам и землеустройству Свердловской области, финансовые и финансово-бюджетные управления (отделы) Министерства финансов Свердловской области, отделы записи актов гражданского со-

стояния в городах и районах Свердловской области), а также территориальные межотраслевые исполнительные органы государственной власти Свердловской области (администрации округов).

Анализируя законодательство субъектов Российской Федерации, представляется важным отметить, что система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включает в себя не только высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, правительство субъекта Российской Федерации и иные органы исполнительной власти (министерства, комитеты, департаменты, инспекции, комиссии и др.), но также их представительств²³ и должностные лица, выполняющие административно-публичные функции (лица, замещающие должности государственной службы субъекта Российской Федерации).

При этом весьма важным остается вопрос об особенностях распределения функциональных полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Только в единичных случаях из всего массива законов субъектов Российской Федерации и указов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может быть закреплено понятие и виды реализуемых данными органами публичных функций. Например, в Законе Алтайского края «О системе органов исполнительной власти Алтайского края», по образцу и подобию с положениями Указа Президента РФ № 314, закреплено понятие публичных функций, реализуемых данными органами (функции по участию в проведении государственной политики, функции по нормативно-правовому регулированию, функции по контролю (надзору), функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг), при этом установив, что министерство Алтайского края может осуществлять функции по контролю (надзору), оказанию государственных услуг, иные функции в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Алтайского

²¹ Закон Московской области от 19 июля 2005 г. № 185/2005-03 «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/5811124> (дата обращения: 05.07.2021).

²² Указ Губернатора Свердловской области от 28 октября 2003 г. № 573-УГ «О системе исполнительной власти Свердловской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/802009604> (дата обращения: 05.07.2021).

²³ Например, Представительство Алтайского края – крайовой орган исполнительной власти Алтайского края, уполномоченный при осуществлении им функций по участию в проведении государственной политики представлять интересы Правительства Алтайского края в Правительстве РФ, Федеральном Собрании РФ, иных федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации (см. Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. № 69-3С).

края; управление Алтайского края может осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию, контролю (надзору), оказанию государственных услуг, иные функции в установленных сферах деятельности (не более двух) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Алтайского края; инспекция Алтайского края не вправе осуществлять в установленных сферах деятельности функции по нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг – речь идет о реализации функции по контролю и надзору, которые характерны для федеральных служб. В большинстве случаев этот вопрос не регламентирован, а наделение функциональными полномочиями соответствующих министерств, комитетов, инспекций, комиссий, управлений или главных управлений, департаментов и отделов, как органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется в рамках усмотрения с учетом особенностей региона.

Анализ правового статуса органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации позволяет сделать обобщающий вывод не только о многообразии реализуемых ими административно-публичных функций, но и об отсутствии единого системного подхода к определению понятия системы органов исполнительной власти и единого понимания перечня административно-публичных функций, осуществляемых данными органами публичной власти. В этой связи представляется обоснованным систематизировать административно-публичные функции, выполняемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, распределив их по сферам административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, в специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в России», посвященном системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции, – «Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции».

4.1.3. Система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции

Вопрос о системе органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, остается открытым для разработки научно

обоснованной теории и дальнейшего правового регулирования.

С одной стороны, виды органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ²⁴, согласно которому к их числу относятся представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34). С другой стороны, в данном законе речь идет не о системе, а о структуре органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в систему органов исполнительной власти, но, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, являются органом единой системы публичной власти в России, в том числе реализуют административно-публичные функции административно-распорядительного и административно-охранительного характера.

С учетом анализа законодательства, регулирующего административно-правовой статус органов местного самоуправления, представляется, что система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, охватывает главу муниципального образования (высшее должностное лицо муниципального образования), местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), а также представительный орган муниципального образования как орган публичной администрации, осуществляющий административное нормотворчество, должностных лиц указанных органов местного самоуправления, осуществляющих административно-публичные функции данных органов (выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения (муниципальные служащие)).

Вопрос о передаче административно-публичных функций органам местного самоуправления, государственного контроля за их исполнением, а также вопросы взаимодействия органов местного само-

²⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

управления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти в рамках выполняемых административно-публичных функций лежат в плоскости наделения данных органов отдельными государственными полномочиями, и поэтому должны быть детализированы и конкретизированы в отдельном разделе федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации».

С нашей точки зрения, вопросы обособления органов местного самоуправления и их представителей, выполняющих административно-публичные функции, передачи данных функций органам местного самоуправления, государственного контроля за их исполнением, а также вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти, возникающие в рамках выполняемых административно-публичных функций, должны быть урегулированы в специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции».

4.2. Система иных административно-публичных органов, выполняющих функции публичной администрации

Такую категорию, как «иные административно-публичные органы», будет логичным разработать с учетом такого термина, как «иные государственные органы», которая недавно закреплена в ст. 2 Федерального закона 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»²⁵. В данном федеральном законе раскрывается понятие единой системы публичной власти в России, в которой выделяются такие субъекты, как «иные государственные органы».

Анализируя специфику законодательно урегулированного статуса иных государственных органов, можно с достаточной уверенностью утверждать, что **в систему иных административно-публичных органов, выполняющих функции публичной администрации**, входят организации, имеющие общий статус государственного органа или специальный статус контрольного (надзорного) органа или иного органа, которые осуществляют административно-публичные функции в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной дея-

тельности государства. К **иным административно-публичным органам** относятся, например, Банк России, Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные и участковые избирательные комиссии, органы ЗАГС, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних (комиссии субъектов Российской Федерации и территориальные (муниципальные) комиссии), государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», публично-правовые компании («Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»), Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ и др.

Организации, которые относятся к иным административно-публичным органам, обладают следующими характерными признаками:

1. Административно-публичные органы могут быть созданы, реорганизованы и ликвидированы на основании норм административного и иного публичного законодательства не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но и органами законодательной (представительной) власти, органами судебной власти, Президентом РФ, Правительством РФ, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, главой местной администрации в порядке, установленном соответствующим законом, и, как правило, являются подотчетными или подчиненными учредителям. В зависимости от вида учредителя, «иные административно-публичные органы» можно поделить на четыре группы:

1) административно-публичные органы, учрежденные Президентом РФ, органами законодательной власти, органами судебной власти, иными государственными и публичными органами;

2) административно-публичные органы, учрежденные федеральными органами исполнительной власти;

3) административно-публичные органы, учрежденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

4) административно-публичные органы, учрежденные органами местного самоуправления.

²⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Иные административно-публичные органы подлежат государственной регистрации и включению в Единый государственный реестр юридических лиц, который ведет ФНС России²⁶. В качестве примера можно привести Федеральную налоговую службу РФ, которая реализует административно-публичные функции по обеспечению государственной регистрации публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности реорганизуемых учреждений²⁷.

3. Иные административно-публичные органы могут открывать филиалы и представительства. Так, наблюдательный совет публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» вправе принимать решения о создании и ликвидации филиалов компании, об открытии и о закрытии представительств компании²⁸ и др. При этом административно-публичные органы могут выступать учредителями публичных организаций. Например, Государственная корпорация «Роскосмос» является учредителем системообразующих организаций ракетно-космической отрасли, в числе которых можно назвать ПАО «Протон-Пермские моторы».

4. Для иных административно-публичных органов может быть характерен сравнительно одинаковый объем реализуемых ими административно-публичных функций как административно-распорядительного, так и административно-охранительного характера. Между тем из этого правила есть исключения, так как далеко не все из них наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях или по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ. Например, государственные корпорации («Росатом», «Роскосмос») и публично-

правовые компании («Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»), которые реализуют административно-публичные полномочия контрольного (надзорного) органа, не наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях, выявляемых в установленной сфере деятельности. В то же время, например, Банк России, Счетная палата РФ как органы государственного контроля (надзора) наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также по рассмотрению данной категории административно-деликтных дел в соответствии с КоАП РФ (п. 3 ч. 5 ст. 28.3, п. 3.1 ч. 1 ст. 22.1, гл. 23). Наряду с этим комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав²⁹, а также административные комиссии³⁰, не обладая статусом контрольного (надзорного) органа, являются специализированными органами, осуществляющими административно-деликтную функцию по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии со ст. 4 ч. 2 ст. 22.1 и ст. 23.2 КоАП РФ и ряд сопутствующих этой функции административно-распорядительных полномочий.

Важно отметить, что все вышеперечисленные «иные органы публичной администрации» могут выступать в качестве административного ответчика в административном судопроизводстве, урегулированном КАС РФ.

В целях систематизации административно-публичных функций организаций, которые обладают статусом государственного или иного органа, предлагается выделить специальный раздел Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Система иных административно-публичных органов, функционирующих в России».

²⁶ См. ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О некоммерческих организациях», ст. 8–11 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

²⁷ См. п. 4, 5 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395 «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»».

²⁸ См. п. 14 ст. 28 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395.

²⁹ См. ст. 11. Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24 апреля 2020 г.) «Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 (ред. от 10 февраля 2020 г.) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», ст. 23.2 КоАП РФ.

³⁰ См, напр.: Закон Московской области от 26 декабря 2017 г. № 243/2017-ОЗ «Об административных комиссиях в Московской области». URL: <https://base.garant.ru/43211398/> (дата обращения: 08.02.2021); Закон Московской области № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях». URL: <https://base.garant.ru/43135806/> (дата обращения: 05.07.2021).

5. Структура публичной администрации в Российской Федерации

Для каждого из перечисленных видов органов, входящих в систему публичной администрации, характерно также наличие своей нормативно установленной внутриорганизационной структуры.

Структура публичной администрации в Российской Федерации – это внутриорганизационное построение нормативно установленных и соподчиненных между собой структурных элементов (департаментов или управлений, отделов, коллегиальных и единоличных органов, их должностных лиц) органов публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов).

Так, **структура Правительства РФ** состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ, ст. 4 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ). **Структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации** утверждена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г.³¹ № 21 и представлена в настоящее время федеральными министерствами, федеральными агентствами, федеральными службами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ и Президент РФ³². Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ). В организационную структуру федерального органа исполнительной власти, как правило, входит руководитель (министр, директор), его заместители, центральный аппарат (департаменты по основным направлениям деятельности с внутриорганизационной структурой входящих в их состав отделов), а также территориальные органы по субъекту Российской Федерации, например управления Министерства юстиции по субъектам Россий-

ской Федерации (по Алтайскому краю, по Республике Адыгея, по Ставропольскому краю и др.), в состав которых также входят структурные подразделения – отделы. В структуре некоторых федеральных министерств создаются и функционируют специальные подразделения (например, заграничный аппарат Министерства иностранных дел РФ, МВД РФ, Министерства юстиции РФ и др.), реализующие публичные функции на международном уровне в соответствии с международными договорами и нормами международного законодательства.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (указом (распоряжением) губернатора, главы субъекта Российской Федерации)³³.

Важно обратить внимание, что структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характеризуется многообразием видов органов и особенностями их наименований, в том числе объемом реализуемых ими функциональных административно-публичных полномочий.

Так, в структуру органов исполнительной власти Владимирской области входят департаменты по соответствующим отраслям (департамент молодежной политики и общественных проектов, департамент здравоохранения, департамент юстиции и др.), а также инспекции и государственные инспекции (например, инспекция государственного жилищного надзора, государственная инспекция административно-технического надзора, инспекция государственного строительного надзора, контрольно-ревизионная инспекция), в том числе представительство администрации Владимирской области при Правительстве РФ³⁴.

³¹ См.: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

³² Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти,

назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, см. ч. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ.

³³ См. ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

³⁴ См., напр.: Указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2016 г. № 48 «О структуре органов исполнительной власти Владимирской области» (с изм. на 26 октября 2020 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/439095089> (дата обращения: 05.07.2021).

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Краснодарском крае) структура органов исполнительной власти, в соответствии с принятым законом, обозначается как система, в которую входят, наряду с департаментами (департамент информационной политики, департамент инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства, региональная энергетическая комиссия (департамент) и др.), отраслевые министерства (министерство транспорта и дорожного хозяйства, министерство экономики и др.), в том числе государственная жилищная инспекция, управление ЗАГС³⁵.

Это обстоятельство лишь подчеркивает необходимость в законодательном урегулировании понятий «система» и «структура» органов публичной администрации в целях единообразия и обеспечения системного подхода в сферах правотворческой и административно-нормотворческой деятельности государства.

Структура муниципальных органов публичной администрации в Российской Федерации (местной администрации) определяется уставом муниципального образования³⁶. Например, в структуру администрации г. Екатеринбурга входят глава администрации города, его первый заместитель, заместители, отраслевые (функциональные) органы (департаменты, управления, комитеты и отделы), осуществляющие полномочия по управлению отраслями местного хозяйства и социальной сферы, главы администраций районов и территориальные органы (администрации районов), а также коллегия³⁷. В структуре администрации муниципального образования г. Сочи административно-публичные полномочия реализуют глава города, его заместители, территориальные органы (внутригородские администрации районов) и отраслевые (функциональ-

ные) органы: департаменты, управления и отделы³⁸. В данном случае, так же как и в структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в структуре местных администраций прослеживается многообразие по видам, наименованиям структурных органов с особенностями реализацией ими функциональных полномочий.

Для иных административно-публичных органов также характерно наличие своей внутриорганизационной структуры, которая, как правило, включает в себя единоличные и коллегиальные органы управления и органы контроля, формируемые и создаваемые в порядке, установленном соответствующим законом или нормативно-правовым актом. Например, публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» имеет органы управления (наблюдательный совет, правление (коллегиальный исполнительный орган), генеральный директор (единоличный исполнительный орган управления, назначаемый и освобождаемый от должности) и органы контроля в сфере финансово-хозяйственной деятельности (ревизионная комиссия), формируемые и создаваемые на основании федерального закона³⁹ в порядке, предусмотренном Правительством РФ⁴⁰. Аналогичная внутриорганизационная структура органов управления может быть предусмотрена и для государственных корпораций (например, для государственной корпорации «Ростех»⁴¹) и др.

С нашей точки зрения ключевые вопросы структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих статусом государственного или иного в целях выполнения административно-публичных функций, будет логичным урегулировать в

³⁵ Закон Краснодарского края от 21 октября 2015 г. № 3255-КЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – администрации Краснодарского края» (с изм. на 9 декабря 2020 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430643084> (дата обращения: 05.07.2021).

³⁶ См. ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

³⁷ Устав муниципального образования «город Екатеринбург»: принят Решением Екатеринбургской городской Думы четвертого созыва от 30 июня 2005 г. № 8/1 (в ред. от 21 мая 2019 г.). URL: <https://екатеринбург.рф/официально/документы/устав/глава4> (дата обращения: 05.05.2021).

³⁸ Официальный сайт муниципального образования города Сочи. URL: https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyye-akty/?ELEMENT_ID=2944 (дата обращения: 05.07.2021).

³⁹ См. ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395.

⁴¹ Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СПС «КонсультантПлюс».

специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Структура публичной администрации Российской Федерации».

6. Выводы

С учетом проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что в современной России имеется ряд конституционных предпосылок (ключевой из которых является ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) для законодательного обособления подсистемы публичной власти, выполняющей административно-публичные функции в административном процессе, а именно публичной администрации в Российской Федерации.

Развивая положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ с учетом проведенного анализа текущего федерального законодательства, предлагается **публичную администрацию в Российской Федерации** понимать как подсистему публичной власти, охватывающую органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие административно-публичные функции, а также организации, обладающие в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций.

Соответственно, организации, а также физические лица, не являющиеся представителями органа исполнительной власти или органа местного самоуправления и не обладающие статусом государственного или иного органа, но при этом осуществляющие отдельные административно-публичные функции органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, предлагается рассматривать в качестве **частных лиц, выполняющих функции публичной администрации**.

Важно также подчеркнуть, что с позиции предложенного подхода публичная администрация осуществляет административно-публичные функции в двух основных сферах деятельности Российского государства: административно-распорядительной и административно-охранительной.

В ходе реализации административно-публичных функций в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства публичная администрация наделяется административно-процессуальными полномочиями по рассмотрению и разрешению административных дел соответствующей категории и является специализированным уполномоченным субъектом (исполнительного) внесудебного адми-

нистративного процесса. Наряду с этим публичная администрация может быть стороной административного дела в судебном административном процессе, урегулированном КАС РФ и АПК РФ.

Представляется, что вопрос о законодательном урегулировании административно-процессуального статуса публичной администрации в административном процессе остается весьма актуальным и значимым в современных условиях действующих норм административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Для решения поставленной задачи предлагается разработать и принять **Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации», в специальных разделах которого:**

а) выделить систему органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также организаций и физических лиц, осуществляющих административно-публичные функции, и урегулировать основные правовые формы взаимодействия данной системы публичной власти с Президентом РФ, судами, органами прокуратуры, иными органами публичной власти, физическими лицами и организациями;

б) урегулировать вопросы установления федеральной системы органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичные функции, в том числе закрепить понятие и типизированные виды административно-публичных функций, выполняемых Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства;

в) систематизировать административно-публичные функции, выполняемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, распределив их по сферам административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства;

г) урегулировать вопросы обособления органов местного самоуправления и их представителей, выполняющих административно-публичные функции, передачи данных функций органам местного самоуправления, государственного контроля их исполнения, а также вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти, возникающие в рамках выполняемых административно-публичных функций;

д) систематизировать административно-публичные функции организаций, обладающих статусом государственного или иного органа в целях выполнения данных функций;

е) урегулировать ключевые вопросы структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих статусом государственного или иного в целях выполнения административно-публичных функций.

Представляется, что Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации» целесообразно принять «в одном пакете» с Федеральным законом (Кодексом) «Об административном производстве в Российской Федерации», в разделах которого: 1) определить и нормативно закрепить основные понятия, используемые в административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, в том числе такие, как «административное производство», «внесудебное административное дело», «внесудебная административная процедура», «административный акт», с учетом соотнесения их с понятийным аппаратом, ис-

пользуемым в административном судопроизводстве и закрепленным в КАС РФ; 2) определить и нормативно закрепить единые базовые принципы осуществления административного производства; 3) определить и нормативно закрепить общие требования к составу участников административного производства, их правовому статусу, к доказательствам и доказыванию по внесудебным административным делам, разрешаемым в рамках данного производства; 4) определить и нормативно закрепить общие требования к стадиям осуществления административного производства и рамочные процедурные правила разрешения внесудебных административных дел на каждой из этих стадий; 5) определить и нормативно закрепить общие требования к решениям, принимаемым в ходе и в результате осуществления административного производства (административно-процессуальным актам и административным актам), правила вступления их в силу, исполнения, приостановления и прекращения их действия. Исходный проект данного Федерального закона представлен научному сообществу для ознакомления [41].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для вузов / В. Д. Сорокин. – СПб., 2004. – 231 с.
2. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса : моногр. / В. Д. Сорокин. – М., 1968. – 144 с.
3. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб., 2003. – 661 с.
4. Россинский Б. В. Административное право : учеб. для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2009. – 816 с.
5. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства / А. А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.
6. Стариков Ю. Н. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. – М., 2001. – 292 с.
7. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М., 2016. – 340 с.
8. Зеленцов А. Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–12.
9. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – Ч. 1. – 311 с.
10. Стахов А. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М. : Юрайт, 2020. – 373 с.
11. Зеленцов А. Б. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов. – М. : Статут, 2017. – 768 с.
12. Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора : учеб. пособие / А. И. Стахов. – М. : РГУП, 2017. – 176 с.

13. Стахов А. И. Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений : учеб. пособие / А. И. Стахов. – М.: РГУП, 2020. – 192 с.
14. Зеленцов А. Б. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Вып. 4. – С. 502–522.
15. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2019. – 281 с.
16. Стахов А. И. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений : науч.-практ. пособие / под ред. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2021. – 84 с.
17. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 8–15.
18. Стахов А. И. Судебные административные дела в административном процессе / А. И. Стахов // Вестник Саратовской государственной академии. – 2020. – № 4. – С. 162–174.
19. Стахов А. И. О необходимости разработки теории судебной защиты физических лиц и организаций в административном процессе / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 114–118.
20. Стахов А. И. Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства / А. И. Стахов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2020. – № 1 (76). – С. 59–64.
21. Стахов А. И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация / А. И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. – 2013. – № 2 (21). – С. 23–26.
22. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 68–78.
23. Зеленцов А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 4. – С. 626–654. – DOI: 10.21638/spbu14.2019.402.
24. Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов / П. И. Кононов // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2007. – № 2 (17). – С. 63–66.
25. Зеленцов А. Б. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – № 4. – С. 502–522.
26. Уголовный процесс : учеб. для акад. бакалавриата / под ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 490 с.
27. Головки Л. В. Курс уголовного процесса / Л. В. Головки. – 2-е изд., испр. – М. : Статут, 2017. – 1280 с.
28. Гражданский процесс : учеб. – 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. М. К. Треушниковой. – М. : Статут, 2014. – 614 с.
29. Власов А. А. Гражданский процесс : учеб. и практикум для акад. бакалавриата / А. А. Власов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 470 с.
30. Cretella Jr. J. Manual de Direito Administrativo : Curso Moderno de Graduação. – Rio de Janeiro : Forens, 2000. – 442 p.
31. Rebelo de Sousa M. Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais / M. Rebelo de Sousa, A. Salgado de Matos. – Lisboa : Dom Qixote, 2010. – 245 p. – (Direito Administrativo, #1).
32. Cepiku D. Public Administration in Italy / D. Cepiku, M. Meneguzzo // European Perspectives for Public Administration: The Way Forward / eds. G. Bouckaert, W. Jann. – Leuven University Press, 2020. – P. 387–402. – DOI: 10.2307/j.ctvv417th.24.
33. Bauer M. W. Public Administration in Germany: Problems and Potential of a Fragmented Community / M. W. Bauer, S. Becker // International Journal of Public Administration. – 2019. – Vol. 42, iss. 11. – P. 950–960. – DOI: 10.1080/01900692.2018.1560318.

34. Raadschelders J. C. N. Commentary—Between “Thick Description” and Large-N Studies. The Fragmentation of Comparative Research / J. C. N. Raadschelders // *Public Administration Review*. – 2011. – Vol. 71, no. 6. – P. 831–833.
35. Kuhlmann S. Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe / S. Kuhlmann, H. Wollmann. – 2nd ed. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2019. – 431 p.
36. Handbook of American Public Administration / eds. E. C. Stazyk, H. G. Frederickson. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2018. – 576 p.
37. Handbook of Public Policy and Public Administration in China / eds. Xiaowei Zang, Hon S. Chan. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2020. – 512 p.
38. A Research Agenda for Public Administration / ed. A. Massey. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2019. – 256 p.
39. Public Administration Reforms in Europe / eds. G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, Ph. Bezes. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2017. – 304 p.
40. Стахов А. И. Административное право России : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 685 с.
41. Кононов П. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П. И. Кононов, А. И. Стахов // *Журнал административного судопроизводства*. – 2017. – № 3. – С. 40–68.

REFERENCES

1. Sorokin V.D. *Administrative-procedural law*, Textbook for universities. St. Petersburg, 2004. 231 p. (In Russ.).
2. Sorokin V.D. *Problems of the administrative process*. Moscow, 1968. 144 p. (In Russ.).
3. Sorokin V.D. *Legal regulation: subject, method, process (macro level)*. St. Petersburg, 2003. 661 p. (In Russ.).
4. Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*, Textbook for universities. Moscow, 2009. 816 p. (In Russ.).
5. Demin A.A. The concept of administrative process and the codification of administrative-procedural legislation. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2000, no. 11, pp. 5–12 (In Russ.).
6. Starilov Yu.N. *Administrative justice*. Moscow, 2001. 292 p. (In Russ.).
7. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. *Administrative-procedural law of Russia*, Textbook for bachelor's and master's degrees. Moscow, 2016. 340 p. (In Russ.).
8. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process and administrative procedural law in Russia: conceptual problems of modern development. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2013, no. 12, pp. 3–12. (In Russ.).
9. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. *Administrative-procedural law of Russia*, in 2 parts. Moscow, Yurait Publ., 2019. Pt. 1. 311 p. (In Russ.).
10. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Executive administrative-procedural law*, Textbook for universities. Moscow, Yurait Publ., 2020. 373 p. (In Russ.).
11. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. *Judicial administrative law*, Textbook for university students studying in the specialty "Jurisprudence". Moscow, Statut Publ., 2017. 768 p. (In Russ.).
12. Stakhov A.I. *Administrative and procedural activity of state control and supervision bodies*, Textbook. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2017. 176 p. (In Russ.).
13. Stakhov A.I. *Theory of administrative and procedural regulation of control and supervisory relations*, Textbook. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2020. 192 p. (In Russ.).
14. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process as a type of legal process: modern problems of understanding and regulatory regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2018, iss. 4, pp. 502–522. (In Russ.).
15. Stakhov A.I. (ed.) *Harmonization of judicial reform with the reform of state control and supervision: actual problems of theory and practice*, Monograph. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2019. 281 p. (In Russ.).

16. Stakhov A.I. (ed.) *Extrajudicial and judicial resolution of administrative and tort cases arising from control and supervisory relations*, A scientific and practical guide. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2021. 84 p.
17. Stakhov A.I. Autonomization of the administrative process in the Russian Federation as a key to understanding its borders and structure. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2020, no. 11, pp. 8–15.
18. Stakhov A.I. Judicial administrative cases in the administrative process. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennoi akademii = Bulletin of the Saratov State Academy*, 2020, no. 4, pp. 162–174. (In Russ.).
19. Stakhov A.I. On the need to develop a theory of judicial protection of individuals and organizations in the administrative process. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2020, no. 3, pp. 114–118. (In Russ.).
20. Stakhov A.I. Administrative torts as a basis for the codification of administrative procedural legislation. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii = Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2020, no. 1 (76), pp. 59–64 (In Russ.).
21. Stakhov A.I. Administrative and protective measures applied by the public administration in Russia: concept and classification. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Omsk Law Academy*, 2013, no. 2 (21), pp. 23–26. (In Russ.).
22. Bakhrah D.N. Encouragement in the activities of public administration. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 7, pp. 68–78. (In Russ.).
23. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2019, vol. 4, pp. 626–654. DOI: 10.21638/spbu14.2019.402. (In Russ.).
24. Kononov P.I. On the question of the concept and types of administrative bodies. *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta = Bulletin of the Vyatka State University*, 2007, no. 2 (17), pp. 63–66. (In Russ.).
25. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process as a type of legal process: modern problems of understanding and regulatory regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2018, iss. 4, pp. 502–522. (In Russ.).
26. Bozhev V.P., Gavrilov B.Ya. (eds.) *Criminal procedure*, textbook for academic bachelor's degree, 7th ed. Moscow, Yurait Publ., 2019. 490 p. (In Russ.).
27. Golovko L.V. *Course of the criminal process*, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2017. 1280 p. (In Russ.).
28. Treushnikov M.K. (ed.) *Civil procedure*, Textbook, 5th ed. Moscow, Statut Publ., 2014. 614 p. (In Russ.).
29. Vlasov A.A. *Civil procedure*, Textbook and practical course for academic bachelor's degree, 9th ed. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 470 p. (In Russ.).
30. Cretella Jr. J. *Manual de Direito Administrativo*, Curso Moderno de Graduação. Rio de Janeiro, Forens Publ., 2000. 442 p. (In Portuguese).
31. Rebelo de Sousa M., Salgado de Matos A. *Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais*, Direito Administrativo, #1. Lisboa, Dom Qixote Publ., 2010. 245 p. (In Portuguese).
32. Cepiku D., Meneguzzo M. Public Administration in Italy, in: Bouckaert G., Jann W. (eds.) *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*, Leuven University Press, 2020, pp. 387–402. DOI: 10.2307/j.ctvv417th.24.
33. Bauer M.W., Becker S. Public Administration in Germany: Problems and Potential of a Fragmented Community. *International Journal of Public Administration*, 2019, vol. 42, iss. 11, pp. 950–960. DOI: 10.1080/01900692.2018.1560318.
34. Raadschelders J.C.N. Commentary—Between “Thick Description” and Large-N Studies. The Fragmentation of Comparative Research. *Public Administration Review*, 2011, vol. 71, no. 6, pp. 831–833.
35. Kuhlmann S., Wollmann H. *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2nd ed. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2019. 431 p.
36. Stazyk E.C., Frederickson H.G. (eds.) *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2018. 576 p.
37. Xiaowei Zang, Hon S. Chan (eds.) *Handbook of Public Policy and Public Administration in China*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2020. 512 p.

38. Massey A. (ed.) *A Research Agenda for Public Administration*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2019. 256 p.
39. Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph. (eds.) *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2017. 304 p.
40. Stakhov A.I. *Administrative law of Russia*, Textbook for universities, 5th ed. Moscow, Yurait Publ., 2021. 685 p. (In Russ.).
41. Kononov P.I., Stakhov A.I. On the draft Federal Law "On administrative proceedings in the Russian Federation". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva = Journal of Administrative Proceedings*, 2017, no. 3, pp. 40–68. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Стахов Александр Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., 69
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204

Ландерсон Наталья Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., 69
E-mail: nvt888@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8985-3653

Домрачев Дмитрий Гарриевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы
Вятский государственный университет
610000, Россия, г. Киров, Московская ул., 36
E-mail: zentr-pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7967-9129

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стахов А.И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон, Д.Г. Домрачев // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander I. Stakhov – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Chief Researcher (head of the direction), Center for the Study of Problems of Justice
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204

Natalia V. Landerson – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: nvt888@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8985-3653

Dmitry G. Domrachev – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional, Administrative Law and Legal Support of the State Service
Vyatka State University
36, Moskovskaya ul., Kirov, 610000, Russia
E-mail: zentr-pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7967-9129

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G. Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).

ПОВЫШЕНИЕ ПРЕСТИЖА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНО НАЧИНАТЬСЯ В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ В ВУЗЕ

Е.С. Шугрина

Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 июля 2020 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление, контентный анализ, экспертный опрос, восприятие местного самоуправления, фиктивность местного самоуправления, командная работа, вопросы местного значения, качество жизни, интересы жителей

Анализируется взаимосвязь знаний по муниципальному праву, местному самоуправлению или урбанистике, полученных при обучении в вузе, и последующей профессиональной деятельности, связанной с местным самоуправлением, осуществляемой на разных уровнях публичной власти. Используется комплексная методология, включающая юридические и социологические методы исследования. Проведенный анализ материалов правоприменительной практики, данные социологических опросов о доверии к органам местного самоуправления, отношении к результатам работы органов местного самоуправления и их должностных лиц показывают, что из всех уровней власти муниципальному доверяют меньше всего – подобное отношение начинает формироваться в процессе обучения будущих сотрудников органов публичной власти разных уровней.

INCREASING THE PRESTIGE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THE EFFECTIVENESS OF ACTIVITIES SHOULD BEGIN IN THE PROCESS OF STUDYING AT THE UNIVERSITY

Ekaterina S. Shugrina

Ugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia

Article info

Received –

2020 July 17

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Local self-government, content analysis, expert survey, perception of local self-government, fictitious local self-government, teamwork, local issues, quality of life, interests of residents

The subject of the research are the materials of judicial practice (texts of court decisions and information sources, the content of information about the results of court hearings), data from sociological surveys.

The purpose of the article is to identify the relationship between the knowledge of municipal law, local self-government or urbanism obtained during training at a university and subsequent professional activities related to local self-government carried out at different levels of public authority.

The methodology. A comprehensive methodology was used, including legal and sociological research methods. Formal legal, legal technical and comparative legal were used among the legal methods. The sociological methods include the method of expert survey and the method of content analysis, which makes it possible to reveal the real position of the respondent, if he wants to disguise it - not only the positions expressed, but also the words actually used were analyzed. The most repeatable ones were identified with the help of special software products.

The main results, scope of application. Quite significant amendments were made to the Russian Constitution in 2020. One of the novels concerns a unified system of public power, the inclusion of a new term in the text of the constitution. The implementation of these novels in the legislation on local self-government is expected after the completion of the formation of the updated composition of the Federal Assembly. For this, it is necessary not only to reveal the term itself and list the levels of public authority, but also to establish new principles of their relationship, incl. in a sense, uniform standards, rules and requirements for state and local authorities. One of the possible consequences of this may be an increase

in the prestige of work in local self-government bodies, a change in attitudes towards work in local self-government bodies.

Conclusions. The analysis of the materials of law enforcement practice, the data of opinion polls on trust in local self-government bodies, attitude to the results of the work of local self-government bodies and their officials show that of all levels of government the municipal level is least trusted. Unfortunately, such an attitude begins to form in the process of training future employees of public authorities at different levels.

1. Введение

В 2020 г. были внесены поправки в Конституцию РФ, в том числе в части местного самоуправления; в завершающей стадии находится работа над проектом Основ государственной политики в сфере местного самоуправления [1–8]. Одна из новелл касается единой системы публичной власти. В научно-экспертных кругах довольно быстро возникла дискуссия о роли и месте местного самоуправления в единой системе публичной власти: местное самоуправление – нижний уровень единой вертикали или равноправный партнер органов государственной власти [9–15]?

В этой связи следует обратить внимание и на следующий аспект данных изменений. Появление на конституционном уровне термина «публичная власть» и отнесение организации публичной власти к исключительному федеральному ведению, то возникает необходимость не просто раскрыть сам термин и перечислить уровни публичной власти, но и установить в определенном смысле единые правила, единые требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Это позволит поднять престиж работы в органах местного самоуправления, повысить социальную и иную защищенность муниципальных служащих и выборных должностных лиц. Например, в ряде субъектов Российской Федерации зарплата муниципальных служащих ниже средней по региону и давно не индексировалась [16].

В системе публичной власти должно обеспечиваться единство федеральных стандартов оказания государственных и муниципальных услуг; экономические основы для оказания услуг в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и местного самоуправления; единство гарантий деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их ответственности. Целесообразно, например, предусмотреть должностные оклады и надбавки лиц, замещающих государственные должности, кратными аналогичным показателям для лиц,

замещающих муниципальные должности. Можно ставить вопрос о формировании единого кадрового резерва, единых стандартах подготовки и переподготовки и т. п. В предлагаемой конструкции публичной власти есть определенный положительный потенциал для местного самоуправления.

Формирование единой системы публичной власти предполагает и четкое разграничение компетенций органов власти всех уровней. В контексте местного самоуправления определенной ревизии заслуживает перечень вопросов местного значения, особенно используемые при его формулировании юридико-технические приемы. Имеющиеся формулировки, особенно те, которые начинаются со слов «участие в...», «создание условий для...» и др., толкуются правоприменительными органами по-разному в пределах их собственных знаний, опыта работы и профессиональных компетенций. Это, в свою очередь, порождает большое количество судебных споров, в том числе в Конституционном Суде РФ; вопросы местного значения фактически не решаются или решаются малоэффективно [17; 18, с. 322–382; 19; 20, с. 358–380].

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по вопросу о том, как следует понимать термин «организация», который используется при формулировании большого числа вопросов местного значения. Суд обратил внимание на то, что «содержание термина “организация”, используемого в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции

и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований» (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П).

Из всех уровней публичной власти муниципальный является наименее престижным. Если вспомнить российский дореволюционный опыт, то работа в земствах считалась довольно престижной. Например, земские врачи или учителя относились к элите, а работа в органах местного самоуправления рассматривалась в определенном смысле как подвижничество; местное самоуправление составляло определенную ценность, носителями которой и выступали земские деятели. Кто нам мешает вспомнить уроки собственной истории и хотя бы частично их реализовать?

Термин «престиж» в контексте работы в органах местного самоуправления имеет много аспектов и является комплексным понятием. В этой статье хотелось бы затронуть один из редко освещаемых аспектов – отношение контрольно-надзорных органов к местному самоуправлению и их юридических последствиях.

2. Правовые аспекты исследуемой проблематики

С одной стороны, если обращать внимание только на информацию, которая фигурирует в публичном пространстве и касается государственного контроля за местным самоуправлением, то можно сделать вывод, что основными нарушителями являются органы местного самоуправления и их должностные лица. По средствам массовой информации идет преимущественно негативная информация о деятельности органов местного самоуправления. Но, с другой стороны, есть масса примеров того, что

«муниципалы выигрывают в суде», что решения контрольно-надзорных органов признаются незаконными, отменяются. Зачастую представители органов местного самоуправления не имеют возможности рассказать о своих победах широкой общественности. Отрадно, что в последнее время ситуация стала меняться, стали появляться информационные ресурсы, на которых собирается подобная информация¹. Анализ судебной практики со всей очевидностью показывает, что уровень компетенций представителей органов государственной власти на местах практически не отличается от уровня компетенций органов местного самоуправления.

В качестве иллюстрации можно привести судебную практику по вопросу о предоставлении квартир детям-сиротам. Это полномочие органов государственной власти субъектов, хотя операторами выступают органы местного самоуправления. Например, на сайтах прокуратур размещается информация о том, что прокурор защитил интересы конкретного ребенка, добился того, что органы местного самоуправления предоставили ему квартиру². Опять включается картинка, что органы местного самоуправления – «злостные нарушители закона, прав и свобод граждан». Но если прокуроры действительно стоят на страже законности, то они должны сделать следующий шаг и выступить в защиту местного бюджета, чтобы туда своевременно поступили денежные средства из регионального бюджета, но этот шаг делается очень редко, хотя органы местного самоуправления регулярно добиваются побед по подобным категориям дел, требуя возмещения финансовых средств³. Анализ судебной практики показывает, что есть масса примеров того, что органы госу-

¹ На страницах журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» регулярно размещаются извлечения из судебных решений с описанием муниципальных побед. Сведения о том, что «муниципалы выигрывают в суде», размещаются на сайтах Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края (<https://krasimr.ru/>) и автора статьи (<http://shugrina.ru/court-decisions-list>).

² Например, только в декабре 2020 г. на сайте Генеральной прокуратуры РФ размещена информация о том, что прокуратура защитила права и интересы ребенка, понудив через суд органы местного самоуправления обеспечить его жильем – в Орловской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894736/>), Псковской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894690/>), Новгородской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894460/>) областях, Республике Крым ([\[genproc/news-1894438/\]\(https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894438/\)\), Магаданской \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894426/>\) и Ивановской \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894130/>\) областях. При этом нигде не говорится о том, что данные полномочия отнесены к ведению субъектов Российской Федерации и являются расходным обязательством их бюджетов. Любопытно, что на том же сайте одновременно размещается информация о том, что прокуратура обращается через суд к органам государственной власти субъектов Российской Федерации – Саратовской \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894356/>\), Липецкой \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894798/>\), Тульской \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894738/>\) областей, Ставропольского края \(<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894664/>\).](https://genproc.gov.ru/smi/news/</p></div><div data-bbox=)

³ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 7 октября 2019 г. № 306-ЭС19-12938 по делу № А55-20012/2018;

дарственной власти субъектов Российской Федерации пытаются отказаться от выполнения своих расходных обязательств перед органами местного самоуправления, но в публичном пространстве информации об этом почти нет.

Данный вопрос рассматривался и в Конституционном Суде РФ [21]. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П констатируется, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы – вопреки требованиям ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2) и 130–133 Конституции РФ – предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Российской Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

Вышеприведенные последствия отношения к органам местного самоуправления возникают не одномоментно, являются результатом не только информационной политики, сформированной в публичном пространстве, но и тем, какие основы закла-

дываются в головы юристов и иных сотрудников органов публичной власти в период их обучения.

3. Краткое описание методологии исследования

Представляет определенный интерес мониторинг восприятия людьми местного самоуправления. Вольно или невольно, но аналогичное отношение к местному самоуправлению присутствует и со стороны контрольно-надзорных органов, сотрудники которых являются частью российского общества. Удивительно, что с момента принятия первых законов о местном самоуправлении⁴, оказавших большое значение для местного самоуправления в современном его понимании, прошло около 30 лет, а молодежь до сих пор при характеристике местного самоуправления использует слова «колхоз», «сельский староста» и ряд других, вкладывая в них именно тот смысл, который существовал в советское время. Это говорит о неэффективности информационной политики.

Социологи и иные специалисты не очень часто проводят исследования, целью которых становится выявление отношения граждан к местному самоуправлению, еще реже пытаются установить, что люди понимают под этим термином. Пожалуй одним из немногих исследователей, кто регулярно и последовательно занимается, данной проблематикой, является Р.В. Петухов, который имеет не только юридическое, но и социологическое образование, а сфера его профессиональных интересов связана именно с местным самоуправлением [22–24].

В июле 2020 г. был проведен выборочный экспертный опрос, целью которого стало выявление отношения к местному самоуправлению, понимание этого термина⁵. Всем респондентам было предложено ответить на вопрос: «Какие ассоциации у вас вызывает словосочетание “местное самоуправление”?»

Определение Верховного Суда РФ от 8 августа 2019 г. № 306-ЭС19-12938 по делу № А55-20012/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июня 2019 г. № Ф06-46537/2019 по делу № А55-20012/2018; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 марта 2019 г. № Ф02-343/2019 по делу № А19-12431/2018; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 декабря 2020 г. № Ф03-5202/2020 по делу № А04-9651/2019; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 марта 2020 г. № Ф03-599/2020 по делу № А04-6432/2019; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 марта 2021 г. № Ф04-565/2021 по делу № А67-4334/2020; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 декабря 2019 г. № Ф04-5832/2019 по делу № А46-

8592/2019; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 августа 2019 г. № Ф04-2717/2019 по делу № А67-14310/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 марта 2021 г. № Ф06-889/2021 по делу № А55-11837/2020.

⁴ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267; Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁵ Автор выражает большую благодарность Александру Шестопалову (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) за помощь в первичном обобщении результатов опроса.

Всего было получено более 350 ответов от респондентов, находившихся на территории всех федеральных округов, в том числе республик Башкортостан, Крым и Кабардино-Балкария, Алтайского, Красноярского, Пермского, Ставропольского, Хабаровского краев, Волгоградской, Воронежской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Сахалинской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, городов Москвы, Севастополя и Санкт-Петербурга.

Опрашивались представители органов местного самоуправления и органов государственной власти, деятельность которых связана с местным самоуправлением; эксперты, работающие в сфере местного самоуправления; студенты, изучавшие местное самоуправление и муниципальное право в рамках обучения по специальностям «Юриспруденция» или «Государственное и муниципальное управление»; преподаватели муниципального права и местного самоуправления; представители НКО, деятельность которых хотя бы частично связана с местным самоуправлением.

Полученные ответы были сгруппированы с учетом особенностей респондентов. В одну группу вошли ответы условных «практиков» (представители органов государственной власти и местного самоуправления, эксперты, представители НКО, в том числе ТОСов), в другую – условных «теоретиков» (преподаватели и студенты). От каждой группы получено примерно одинаковое количество ответов.

Полученные ответы были весьма разнообразными как по форме, так и по содержанию. Одни формулировали свои ассоциации словами, другие в виде образов (например, давались названия картин: «Нищие у церкви», «Бурлаки на Волге»; приводились иные образы: поднятая целина, КАМАЗ на механической коробке передач, махновщина, «Хабаровск» и др.). Встречались короткие примеры, описания конкретных ситуаций и длинные объяснения. Одни говорили о своих личных ассоциациях или впечатлениях, делились опытом взаимодействия с местным самоуправлением; другие пытались угадать правильный ответ, воспроизводя нормы закона или текст учебника.

Анализ полученных результатов проводился с использованием разных методов, в том числе на основе метода контентного анализа. Этот метод позволяет выявить реальную позицию респондента, если

он ее пытается замаскировать, через анализ фактически используемых привычных слов. С помощью специальных программных продуктов были выявлены наиболее повторяемые.

4. Полученные результаты исследования: термины и эмоции

В контексте самоуправления на первое место вышло слово «местное», которое используется в три раза чаще, чем зарубежный аналог «муниципальное». На основании полученных результатов сложно сделать вывод о том, является ли это простым воспроизведением формулировки вопроса, по которому проводился опрос, или в определенной степени предпочтением российского термина иностранному.

По отношению к местному самоуправлению термин «власть» использовался в три раза чаще, чем термин «управление»; «администрация» – в 1,5 раза чаще, чем «глава» (например, «глава города») или «депутат». Получается, что несмотря на то, что выборности органов местного самоуправления респонденты уделили довольно большое внимание, от местного самоуправления в реальности ожидают вполне конкретных результатов, понимая, что этот уровень власти должен заниматься не политикой, но решением вопросов, важных для улучшения качества жизни.

Термины «население» и «жители» использовались в два раза чаще, чем «народ». Для уровня местного самоуправления это представляется вполне закономерным: «народ» это больше политико-правовая категория, которая присуща государству в целом.

Слово «решение» фигурировало чаще, чем «вопрос». Более подробный анализ полученных результатов показывает, что слово «вопрос» не всегда рассматривался в контексте «проблема», но являлся частью нейтрального термина «вопрос местного значения». А вот с термином «решение» ситуация более интересная. На первый взгляд кажется, что сам термин несет созидательный, позитивный смысл. Однако контекстный анализ сопутствующих слов и их эмоциональной окраски показывает, что примерно в четверти случаев был негативный контекст («проблемы не решаются»).

Теперь вернемся к анализу того, какие ассоциации были названы и какую эмоциональную окраску они имели. Удивительно, но для студентов и преподавателей преобладающей эмоциональной окраской оказалась негативная. Для чиновников и экспертов, работающих в органах местного самоуправле-

ния или тесно взаимодействующих с ними, на первое место вышла позитивная эмоциональная окраска (см. табл. 1). Любопытно, что первыми на эту особенность обратили внимание преподаватели, которые тесно взаимодействовали со своими студентами и оказывали определенную помощь по выявлению и сбору их позиций. В условиях отсутствия собственного жизненного опыта взаимодействия с органами местного самоуправления мнение студентов является результатом преподавания и реакцией на ту информационную политику, которая проводится средствами массовой информации. Данная тенденция представляется весьма тревожной, поскольку нынешние студенты могут стать государственными или муниципальными служащими с заведомо предвзятым отношением к местному самоуправлению (или, наоборот, могут начинать заранее прикладывать дополнительные усилия, чтобы избежать работы в органах местного самоуправления). Очевидно, что напрашиваются определенные системные изменения: в части преподавания необходимо уделять значительно больше внимания связи теории с практикой, приводить не только отрицательные примеры, но и положительные, а также проводить полноценную проверку остаточных знаний не только по окончании изучения дисциплины, но и в процессе ее изучения.

Таблица 1

**Отношение респондентов
к местному самоуправлению, %**

Категория респондентов	Отрицательное отношение	Положительное отношение	Нейтральное отношение
Условные «теоретики»	40	31	29
Условные «практики»	39	40	21

Если смотреть на абсолютные показатели, то положительное и нейтральное отношение к местному самоуправлению у теоретиков и практиков отличается. Вместе с тем показатели негативного отношения примерно одинаковы (40 и 39 % соответственно). Показатели позитивного отношения выше у чиновников и экспертов. Это представляется вполне закономерным – они фактически оценивали собственную работу. Среди нейтральных ответов большее количество принадлежит студентам и преподавателям – зачастую студенты воспроизводили нормы законов, предполагая, что именно этого хотят от них услышать.

Весьма любопытные результаты показал контентный анализ полученных ответов. Этот метод позволил, например, выявить различие в понимании того, что такое плохое управление, по мнению студентов и чиновников. Так, под плохим управлением в ответах студентов понимается примерно следующее: конфликт с государством, неорганизованность, имитация работы, неисполнение обещаний, уничтожение, отобранная свобода, люди со связанными руками, «что-то тяжелое и плохоуправляемое», неэффективность, чванливость, работа для галочки, а также планктон, которым все питаются. Чиновники под плохим управлением понимают несколько другое: самообман, «оптимизм обреченных», несамостоятельность, огосударствленность, растерянность, «управляйся, как можешь», «без вины виноватые», полное бесправие, неомощность, относительная власть, прессинг от надзорных органов, вредительская муниципальная реформа.

5. Результаты исследования: негативные ассоциации

Негативные ассоциации респондентов относительно местного самоуправления представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Проявления негативного отношения
к местному самоуправлению, %**

Ассоциация	Условные «теоретики»	Условные «практики»
Плохое управление	23	15
Пренебрежение мнением населения	12	5
Разруха	11	7
Отсутствие финансов	10	20
Безответственность и самоуправство	7	3
Фиктивность местного самоуправления	7	18
Бессилие	7	8
Никто не знает, что это	7	3
Пассивность	6	–
Воровство и коррупция	6	3
Безграмотность чиновников	4	3
Бесхозность, ненужность	–	9

Если студенты и преподаватели на первое место поставили плохое управление, то практики – отсутствие финансов, их несоразмерность имеющимся полномочиям. На второе место студенты и преподаватели поставили пренебрежение мнением населения, его полное или частичное игнорирование. Для чиновников и экспертов на втором месте оказалась

фиктивность местного самоуправления, его декларативный характер. На третьем месте для студентов и преподавателей оказалась разбитые дворы и дороги, разруха, разбитая инфраструктура; для чиновников и экспертов – плохое управление.

Несмотря на то, что плохое управление вошло в тройку лидеров негативного восприятия местного самоуправления у всех респондентов, и студенты, и чиновники вкладывают в это словосочетание разных смысл. Дополнительно чиновники называли такой аспект местного самоуправления, как его «ненужность», «бесхозность» и «невостребованность» – очень вредно работать в структуре, которая никому не нужна. Студенты дополнительно обратили внимание на «пассивность», под которой понимали безынициативность не только власти, но и самих жителей.

Анализ ответов позволил выявить еще одну неожиданную ассоциацию с термином «местное самоуправление», которая проявляется преимущественно в ответах молодого поколения, причем не только у студентов, но и у экспертов. Для них довольно отчетливо вырисовываются следующие ассоциации: толпа мужиков сельского облика, потирающих затылки в непонимании, что с этим делать; залы советской эпохи, в которых проводятся заседания по каким-то незначительным вопросам, но с очень долгим обсуждением, когда обязательно кто-то выкрикивает с места и недоволен предлагаемым решением; собрание в местном доме культуры, когда работники администрации организовывали непосредственное совместное обсуждение с жителями каких-либо значимых вопросов для жизни села; собрания колхозников в хуторе Гремячий Лог; колхоз, где есть хозяйственник-управленец, который разгребает всё; дедушка, который в советское время был членом сельсовета.

Следует отметить, что в ответах респондентов превалирует ассоциация местного самоуправления именно с селом, встречаются ответы про сельский сход, общины, упоминается и Новгородское вече. К сожалению, город фигурирует преимущественно в контексте разрухи или нищеты.

Такое представление о местном самоуправлении у молодежи, которая не жила в советское время и не видела колхозы или совхозы, является результатом информационной политики, отсутствия у молодежи иного знания. В средствах массовой информации не часто встречается образ молодого креативного руководителя муниципалитета, который добивается реальных результатов для своей территории.

6. Результаты исследования: положительные ассоциации

Ассоциации респондентов, имеющие положительную эмоциональную окраску, представлены в табл. 3.

Таблица 3

Проявления позитивного отношения к местному самоуправлению, %

Ассоциация	Условные «теоретики»	Условные «практики»
Красивый комфортный город, улучшение качества жизни	7	14
Ремонт / благоустройство территории	10	8
Решение проблем в интересах жителей	19	14
Понимание и справедливость	4	–
Гражданское общество, власть жителей	34	22
Самостоятельность и личная ответственность	19	17
Дом, семья, взаимовыручка	7	3
Развитие территории	–	3
Командная работа, сотрудничество, доверие	–	19

Для всех на первое место вышел такой аспект местного самоуправления, как возможность принимать решения непосредственно самими жителями. Второе и третье место для студентов и преподавателей разделили другие значимые характеристики классического местного самоуправления – решение проблем в интересах жителей, а также самостоятельность и личная ответственность. Для чиновников и экспертов несколько иные приоритеты. Так, на второе место они поставили командную работу, сотрудничество и доверие; только на третье место – самостоятельность и личную ответственность. Любопытно, что в ответах студентов присутствовало слово «ремонт», в ответах чиновников – «благоустройство», хотя смысл нередко вкладывался одинаковый. Чиновники значительно больше говорили о развитии территории, формировании комфортного места для жизни; у студентов пока этот аспект не очень активно проявлялся. Вместо этого студенты называли такие характеристики местного самоуправления, как «понимание» и «справедливость» (в ответах чиновников эта тема вообще не звучала). Кроме того, студенты значительно чаще говорили о местном самоуправлении как о доме, семье; в ответах чиновников этот аспект также присутствовал, но значительно реже.

Любопытно, что под командной работой чиновники и эксперты понимали именно совместную согласованную деятельность, основанную на доверии и сотрудничестве. Проектный метод вообще ни разу не фигурировал в ответах; о развитии территории также практически не говорилось (зафиксировано всего несколько ответов). Одновременно с этим говорилось о важности улучшения качества жизни. О красивом городе с качественной инфраструктурой говорили не чиновники, а студенты.

7. Результаты исследования: нейтральные ассоциации

В качестве нейтральных ассоциаций, которые назывались представителями разных групп, фигурировали такие слова, как «земля» и «люди» (вариант: «земля», «дома», «люди»), «администрация», «бюджет», «полномочия», «власть», «общее собрание», «публичные слушания», «городское хозяйство», «муниципалитет». Иными словами, назывались либо признаки местного самоуправления, либо формы его внешнего проявления.

Любопытно, что в нескольких ответах говорилось, что местное самоуправление ассоциируется с конкретными людьми: «Дон-Кихотами в местном самоуправлении», «лицами друзей», преподавателями, чиновниками или соратниками, – причем эти персоналии касались разных периодов развития местного самоуправления в современной России. В одних ответах качестве таких персоналий были названы Т.М. Говоренкова, Л.Е. Лаптева, С.Н. Юркова, О.Л. Савранская, В.В. Пашенцев, В.А. Черников, деятельность которых приходилась на 1990-е гг. и начало 2000-х гг.; в других ответах фигурировали фамилии Н.С. Бондаря, Е.С. Шугриной, О.И. Баженовой; присутствовал и собирательный образ сотрудников аппарата комитета Государственной Думы по местному самоуправлению (последние в том числе и в контексте запуска Федерального экспертного совета).

8. Вывод

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, составляя ее неотъемлемую часть. Новые конституционные нормы потребуют изменения большого массива законодательства, будут формироваться новые правила, положенные в основу взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Позитивное отношение к местному самоуправлению важно и для повышения престижа работы в органах местного самоуправления [25]. В этих условиях изменение отношения к органам местного самоуправления с негативного на нейтральное, а в последующем и на позитивное является одной из приоритетных политических задач. В контексте формирования кадрового состава эффективных управленцев эта задача является очень важной.

Превалирование негативного отношения к местному самоуправлению довольно серьезным образом проявляется при осуществлении государственного контроля (надзора) за местным самоуправлением [26] и несправедливо по отношению к муниципальному уровню. Есть большое количество решений судов разной юрисдикции, в которых фиксируется непрофессионализм именно органов государственной власти, незаконность их требований, что влечет отмену решений о применении к органам местного самоуправления мер ответственности.

Всё это является показателем того, что и в органах государственной власти, и в органах местного самоуправления работают обычные люди, которые одинаково ошибаются. Есть масса примеров того, что уровень компетенций представителей органов государственной власти на местах практически не отличается от уровня компетенций органов местного самоуправления. Однако в глазах обычных людей впечатление совершенно иное, и именно это подтверждают данные проведенного экспертного опроса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шугрина Е. С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3–16.
2. Баженова О. И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? / О. И. Баженова // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 17–26.
3. Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл / И. В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
4. Бабичев И. В. Вопросы развития эффективной системы стратегического планирования и национального проектирования в муниципальных образованиях во взаимосвязи с федеральными и региональными до-

кументами стратегического планирования / И. В. Бабичев, В. В. Волков // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 19–28.

5. Бялкина Т. М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 29–36.

6. Зайцев М. А. О необходимости разработки новой концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации / М. А. Зайцев, Е. Е. Горяченко, К. В. Малов // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 37–50.

7. Диденко А. Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А. Н. Диденко, И. В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 4. – С. 3–28.

8. Максимов А. Н. Перспективы формирования основ государственной политики в области развития местного самоуправления в контексте текущих возможностей и рисков / А. Н. Максимов, А. С. Трудюбов // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 3–18.

9. Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 30–40.

10. Бялкина Т. М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Конституционализм и государственное управление. – 2020. – № 3 (19). – С. 29–37.

11. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О. А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 10. – С. 23–26.

12. Максимов А. Н. Проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года: анализ целей, приоритетных задач и механизмов реализации / А. Н. Максимов, Д. П. Соснин // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 3. – С. 9–14.

13. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 24–30.

14. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

15. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 11. – С. 24–29.

16. Екатерина Сергеевна Шугрина: «Уверена, что государству нужно сильное местное самоуправление»: интервью с главным редактором журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» доктором юридических наук, профессором Е.С. Шугриной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 3–9.

17. Кокотов А. Н. О системе и структуре органов местного самоуправления / А. Н. Кокотов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 3–7.

18. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – 3-е изд. перераб. и доп. – М., 2021. – 752 с.

19. Костюков А. Н. Реформа в никуда... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.

20. Муниципальное право России / под ред. А. Н. Костюкова. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 687 с.

21. Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е. С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 89–109. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.

22. Петухов Р. В. Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? / Р. В. Петухов // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 27–34.

23. Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления / Р. В. Петухов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2018. – № 6. – С. 131–146.

24. Петухов Р. В. О причинах восприятия местных органов власти как наиболее коррумпированных властных и общественных институтов современной России / Р. В. Петухов // *Власть*. – 2019. – Т. 27, № 6. – С. 77–86.
25. Шугрина Е. С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е. С. Шугрина // *Актуальные проблемы российского права*. – 2015. – № 10. – С. 91–103.
26. Шугрина Е. С. Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений / Е. С. Шугрина // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. – 2019. – № 4. – С. 3–8.

REFERENCES

1. Shugrina E.S. Designing the future: what should be in the fundamentals of state policy in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 3–16. (In Russ.).
2. Bazhenova O.I. Amendment(s) to the Constitution of the Russian Federation: should local self-government be? *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 17–26. (In Russ.).
3. Babichev I.V. Local self-government in the unified system of public power: some analysis of constitutional novels. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 6, pp. 3–12. (In Russ.).
4. Babichev I.V., Volkov V.V. Issues of development of an effective system of strategic planning and national design in municipalities in connection with federal and regional strategic planning documents. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 19–28. (In Russ.).
5. Byalkina T.M. On the new concept of the state policy of the Russian Federation in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 29–36. (In Russ.).
6. Zaitsev M.A., Goryachenko E.E., Malov K.V. On the need to develop a new concept for the development of local self-government in the Russian Federation. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 37–50. (In Russ.).
7. Didenko A.N., Babichev I.V. Local self-government today and in the medium term. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 4, pp. 3–28. (In Russ.).
8. Maksimov A.N., Trudolyubov A.S. Prospects for the formation of the foundations of state policy in the field of local self-government development in the context of current opportunities and risks. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 3–18. (In Russ.).
9. Bazhenova O.I. Implementation of the transformed constitutional model of local self-government in Russia: the first steps. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 12, pp. 30–40. (In Russ.).
10. Byalkina T. M. On the new concept of state policy of the Russian Federation in the field of local self-government. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and State studies*, 2020, no. 3 (19), pp. 29–37. (In Russ.).
11. Kozhevnikov O.A. Local self-government in the system of public power: a new constitutional dimension. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 10, pp. 23–26. (In Russ.).
12. Maksimov A.N., Sosnin D.P. Draft fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of local self-government development until 2030: analysis of goals, priorities and implementation mechanisms. *Munitsipal'noe imuschestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2021, no. 3, pp. 9–14. (In Russ.).
13. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: mechanisms of embedding local self-government in the system of state power. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, p. 24–30. (In Russ.).
14. 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. (In Russ.).
15. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: unity of public power as a new universal principle of the organization of local self-government. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 11, p. 24–29. (In Russ.).

16. Shugrina E.S.: "I am sure that the state needs strong local self-government"; the editorial staff of the Publishing group "Lawyer" talked. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 6, pp. 3–9. (In Russ.).
17. Kokotov A.N. On the system and structure of local self-government bodies. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2016, no. 3, pp. 3–7. (In Russ.).
18. Babicheva I.V., Shugrina E.S. (eds.) *Commentary to the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation"*, 3rd ed. Moscow, 2021. 752 p. (In Russ.).
19. Kostyukov A.N. Reform to nowhere ... *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 4, pp. 58–63. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N. (ed.) *Municipal law of Russia*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2012. 687 p. (In Russ.).
21. Shugrina E.S. The economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravovedenie = Law enforcement*, 2018, no. 3, pp. 89–109. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).
22. Petukhov R.V. Is there a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government? *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 27–34. (In Russ.).
23. Petukhov R.V. On the problem of the social content of local self-government. *Momitoring obschestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny = Monitoring public opinion: economic and social changes*, 2018, no. 6, pp. 131–146. (In Russ.).
24. Petukhov R.V. On the reasons for the perception of local authorities as the most corrupt governmental and public institutions of modern Russia. *Vlast' = Power*, 2019, vol. 27, no. 6, pp. 77–86. (In Russ.).
25. Shugrina E.S. The main directions of increasing the prestige of the municipal service. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2015, no. 10, pp. 91–103. (In Russ.).
26. Shugrina E.S. State control (supervision) of local self-government: new-old features of relationships. *Munitsipal'noe imuschestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2019, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорский государственный университет
628011, Россия, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16
E-mail: eshugrina@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4120-8693; AuthorID: 484215

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor, Scientific Supervisor, Base Department of Municipal Law and Urban Studies
Ugra State University
16, Chekhova ul., Khanty-Mansiysk, 628011, Russia
E-mail: eshugrina@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Повышение престижа органов местного самоуправления и эффективности деятельности должно начинаться в процессе обучения в вузе / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 78–88. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).78-88.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Increasing the prestige of local self-government bodies and the effectiveness of activities should begin in the process of studying at the university. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 78–88. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).78-88. (In Russ.).

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И КОНФЛИКТОЛОГИЯ

Н.А. Боброва

Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

25 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Конфликт интересов и nepoтизм в органах власти рассматриваются в качестве коррупциогенных факторов, предопределенных различными социальными ролями служащих и должностных лиц. Поскольку осуществление должностных функций происходит в виде правоприменения, то вне правоприменения нет и коррупции, если речь не идет о корыстном бездействии. Делается вывод о приоритетности кадровой политики среди правоприменителей, в том числе необходимости законодательного запрета nepoтизма в органах власти.

Ключевые слова

Коррупция, вид коррупции, коррупциогенный фактор, служащий, должностное лицо, правоприменительная деятельность, конфликт интересов, nepoтизм, способ предотвращения конфликта интересов

CONFLICT OF INTEREST: LAW ENFORCEMENT AND CONFLICTOLOGY

Natalya A. Bobrova

Togliatti State University, Togliatti, Russia

Article info

Received –

2021 March 25

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

The subject. The article is devoted to conflictology as one of the most relevant, almost significant, debatable problems in law theory, legal sciences, political science, philosophy, psychology and economics. The author analyzes specific examples of conflicts of interest in various corruption spheres and manifestations, for example, in the sphere of participation of economic actors in the procurement announced by state and municipal authorities.

The purpose of the article is to identify the nature of conflicts of interest as the basis of corruption.

The methodology. The author uses comparisons of common and private, cause and effect, patterns and randomness, content and form, essence and phenomenon, the transition of quantity into quality, as well as the methods of sociology and psychology.

The main results, scope of application. The article analyzes the relationship between corruption and nepotism. The article discusses legal and moral ways to prevent conflict, the role of ethical standards in conflict prevention, regulatory framework for preventing and settling them, the ratio of conflict of interest and employee qualifications, balance of material and personal interest, Commissions to prevent conflicts of interest, guaranteeing the role of writing notice of a conflict of interest, Features of the notification procedure, moral means of preventing and resolve conflicts of interest. Exclusively legal methods are insufficient to prevent and eliminate conflicts of interest and corruption-related risks. A combination of legal and moral measures is necessary, and most importantly, the exclusion of kinship and other forms of nepotism in the formation of government bodies and the appointment of officials, the hiring of state and municipal employees. It is necessary to exclude formalism from the institution of competitive selection of civil servants.

Conclusions. The elimination of the contradictions between some federal anti-corruption laws has much less effect on the state of corruption in the state than the flourishing nepotism. The exercise of official functions takes place in the form of law enforcement: if there is no application of the law – there is no corruption. The main emphasis should be directed

Keywords

Corruption, type of corruption, corruption factor, employee, official, law enforcement, conflict of interests, nepotism, way to prevent conflicts of interest

to the process of forming the apparatus of state and municipal authorities, employees of state and municipal institutions, primarily in the educational sphere, on which the upbringing of new generations of employees depends, the steady observance of high professional and moral requirements imposed on state and municipal employees and teachers in schools and universities.

1. Введение

Конфликт интересов в органах государственной власти и органах муниципальной власти – важнейший коррупциогенный фактор. Осуществление должностных функций происходит в рамках правоприменительного процесса, поэтому вне правоприменения нет и коррупции.

А.Н. Костюков подчеркивает, что «право – ничто, если его положения не находят своей реализации... Анализ практики правоприменения во всех сферах правовой действительности демонстрирует глубокий кризис правоприменения, повсеместную деконструкцию идей верховенства права и правового государства. Такой вывод актуален для правоприменительной деятельности как исполнительных, так и судебных органов во всех отраслях права» [1, с. 160].

А.Н. Костюков приводит статистику заявлений в государственные (муниципальные) органы с жалобами на действия (бездействие) их должностных лиц (статистика свидетельствует о полном или частичном удовлетворении жалоб в 97 % случаев и, следовательно, их обоснованности) и приходит к выводу, что «такое положение вещей – следствие правового нигилизма, глубоко укоренившегося в среде государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные должности» [1, с. 160].

Непрофессионализм и конфликт интересов – два сообщающихся сосуда во власти, в одинаковой степени подрывающих доверие к ней.

Возникла даже междисциплинарная отрасль научного знания – конфликтология, которую в конституционном праве активно разрабатывают И.А. Третьяк [2; 3] и другие ученые [4–6].

О борьбе с коррупцией и способах урегулирования конфликта интересов в зарубежных странах активно пишут российские ученые [7–9]. На гранты РФФИ разработан и издан фундаментальный учебно-методический комплекс [10], изданы монографии [11–13]. С.Н. Швердяев обосновывает конфликт интересов в качестве системообразующего элемента современной правовой теории, разраба-

тывающей вопросы обеспечения доверия общества к представителям власти и государственным институтам [14; 15].

Методологические аспекты исследования коррупции как социально-правового явления получили детальное освещение в зарубежных исследованиях, в которых акцентировалось исследование условий и причин экономической и политической коррупции [16–19].

В настоящей статье на основе анализа действующего антикоррупционного законодательства применяются методы аксиологии, телеологии, психологии, а также диалектические методы сопоставления общего и частного, причины и следствия, закономерности и случайности, содержания и формы, сущности и явления, перехода количества в качество. Аналитический материал излагается в виде конкретных примеров конфликта интересов в разных коррупциогенных сферах, например в сфере реализации тендеров, трудовых правоотношений.

2. Причины кризиса правоприменения

В качестве одной из причин кризиса правоприменения А.Н. Костюков называет недостатки антикоррупционного воспитания и делает вывод, что «глубокое пренебрежение к праву в действиях тех, кто должен его лелеять, подает дурной пример населению в целом, а снижение правовой культуры в обществе выступает питательной средой для правового нигилизма новых поколений правоприменителей. Круг замыкается» [1, с. 160].

Продолжая данную мысль, необходимо подчеркнуть приоритетность кадровой политики, поскольку бороться с коррупцией поручается тем же самым должностным лицам, которые сами получили должность коррупционными способами, например благодаря процветающему nepotism (родства, свойства и кумовства), превратившемуся по причине отсутствия его правового запрета в системообразующий фактор формирования кадров. Даже прокуратура, которая согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ (да-

лее – Закон о противодействии коррупции)¹ (ст. 6) является органом, координирующим борьбу с коррупцией (этой функции прокуратуры в научной литературе уделяется особое внимание [20; 21]), отнюдь не стерильна от коррупционных способов формирования своих кадров, тем более в условиях отсутствия государственного распределения выпускников юридических вузов и факультетов, которое обеспечивало бы лучшим выпускникам, при их желании, возможность трудоустройства в прокуратуре и суде. Что касается следственных органов, расследующих коррупционные преступления [22], то здесь возникают свои проблемы формирования кадров, когда в связи с их нехваткой на эту работу берут студентов-заочников с третьего курса, практически недоучек.

Другой причиной правового нигилизма населения и правоприменителей является правовой нигилизм среди самих законодателей. Так, бессистемное внесение в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) новых составов административных деликтов, чрезмерное наращивание законодателем всё новых и новых санкций сделали КоАП РФ лишь средством пополнения бюджета вопреки целям, которые в упомянутом кодексе закреплены, но не являются приоритетными в правосознании законодателя, а возможно, и не отражаются в его правосознании. Деформация целеполагания на уровне правотворчества приводит к деформации целеполагания и в правоприменении. Кроме того, большинство норм об административной ответственности характеризуются бланкетным способом изложения. Конечно, без использования отсылочного способа изложения текст закона стал бы очень громоздким. Однако основания административной ответственности за многие правонарушения устанавливаются в подзаконных нормативных актах. Это уже на уровне правотворчества провоцирует в дальнейшем искажение принципов правоприменения (законность, оперативность, объективность, единообразие, справедливость, эффективность, целесообразность).

3. Новые виды бизнеса и коррупции, влияющие на формирование кадров

Начиная с 1990-х гг. в систему коррупции активно внедрились новые виды бизнеса и коррупции: диссертационная, электоральная (избирательная), наградная [23, с. 234–244; 24]. Многие должностные лица и лица, замещающие государственные долж-

ности Российской Федерации (депутаты Государственной Думы, сенаторы и т. д.), лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации (губернаторы, региональные депутаты и т. д.) в 1990-х гг. и позже стали кандидатами и даже докторами наук на основе купленных диссертаций. Еще недавно Интернет был полон объявлениями на тему написания и защиты кандидатских и докторских диссертаций «под ключ». Теперь же, после ужесточения правил защиты, диссертационный бизнес стал осторожнее, хотя и не исчез по той простой причине, что зарплаты у научных работников и преподавателей вузов – очень скромные (средняя зарплата профессорско-преподавательского состава вузов, не считая Москвы, в 20 раз меньше зарплат должностных лиц и депутатов Госдумы, для которых заплатить за готовую диссертацию – не проблема).

После того как изменились наукометрические показатели и вуз стал получать дополнительные баллы за статьи, опубликованные в журналах, индексируемых в международных базах цитирования *Scopus* и *Web of Science*, получил активное развитие так называемый публикационный бизнес. Количество посреднических фирм, содействующих ученым в опубликовании рукописей их статей в зарубежных изданиях, росло в геометрической прогрессии начиная с 2014 г. Посредническая фирма брала за публикацию статьи в зарубежном издании от 1 тыс. до 4 тыс. дол. или евро. Как следствие, выросло количество статей, опубликованных в соавторстве, так как ученые вынуждены были публиковаться «вскладчину». Когда же ученые сами освоились в зарубежном публикационном пространстве и появились отечественные журналы, включенные в международные базы цитирования *Scopus* и *Web of Science*, посреднический публикационный бизнес схлынул, хоть и не исчез. В Интернете по-прежнему встречается реклама подготовки и опубликования статей с градацией цен в зависимости от научного веса журнала и сроков опубликования.

На первый взгляд, диссертационный и публикационный бизнесы не имеют прямого отношения к коррупции. Между тем оно непосредственно. Дело в том, что основными «клиентами» того и другого бизнеса являются именно государственные служащие и лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской

¹ Федеральный закон № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Федерации, поскольку: 1) у них есть на это средства; 2) научная степень является подспорьем и преимуществом в карьере; 3) за научную степень полагается доплата к зарплате.

4. Конфликт интересов и непотизм как коррупциогенные факторы

Без конфликтов никакой социум не существует. В основе коррупционного деликта лежит конфликт интересов лиц, обладающих вследствие своего статуса дополнительным влиянием, которое используется или может быть использовано вопреки интересам государства. Однако создается впечатление, что суть конфликта интересов не до конца понятна даже ученым. Если судить по названию статьи «Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции...» [25], то сам конфликт интересов является мерой профилактики коррупции, а не его предотвращение и урегулирование. Более правильно расставляет смысловые акценты А.Д. Ильяков, полагая, что урегулирование конфликта интересов – основной способ предупреждения коррупции [26].

Личная заинтересованность служащего при разрешении им различных управленческих ситуаций может привести к необъективности, предвзятости.

Коррупциогенные риски конфликта интересов состоят в том, что конфликт интересов есть ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами других субъектов, способное привести к причинению им вреда (следует обратить внимание на слово «способное»).

Конфликт интересов всегда сопряжен с коррупциогенными рисками. Опасность конфликта интересов состоит в том, что он:

- подрывает основы законности;
- наносит удар по авторитету власти;
- заменяет публичный интерес частным (личным, корпоративным);
- нарушает принципы равенства, открытости, прозрачности в пользу частных интересов государственных и муниципальных служащих, обладающих привилегированным доступом к ресурсам (информационным, финансовым, материальным, административным и т. д.).

Губернатор Самарской области Д.И. Азаров однажды произнес яркую речь на заседании Самарской Губернской Думы при обсуждении одного из кадровых вопросов: «Знаете, это напомнило мне обсуждение двухлетней давности в Государственной Думе. На фракции обсуждался вопрос о том, каким образом должны распределяться полномочия депутатов. Приводились примеры, что в одном из законодательных собраний комитет по транспорту возглавляет крупнейший коммерческий перевозчик. Риэлтор возглавляет комитет по строительству и земельным ресурсам, комитет по образованию – ну, кто, как вы думаете? – крупнейший поставщик школьного питания, естественно. На фракции были даны рекомендации, чтобы не возникали конфликты интересов»².

Зачастую причиной конфликта интересов является непотизм – семейные, родственные, кумовские, приятельские, земляческие и тому подобные связи.

В 2017 г. на должность главного врача Самарской городской поликлиники № 15 была назначена И.А. Назаркина, сменив на этом посту свою мать Л.С. Федосееву, одновременно сменив ее и на посту депутата Самарской городской Думы. Должность начальника «Самарских электросетей» перешла по наследству от матери к сыну, должность руководителя «Самарских теплосетей» перешла от отца к сыну. Наследники стали и депутатами³.

Долгое время должность заместителя Главы администрации г. Самары возглавлял Братчиков, а заместителем председателя Самарской городской Думы в то же самое время была его супруга. Между тем по закону представительный орган муниципалитета призван контролировать его исполнительную власть, т. е. получается, что заместитель председателя Думы контролировала собственного мужа. История повторилась в новом составе Самарской городской Думы, председатель которой, уже другая женщина, обеспечила своему мужу должность руководителя одного из департаментов города, которые, по закону, подконтрольны городской Думе.

Засилье семейственности признаёт и Президент РФ В.В. Путин, который выступил инициатором проведения конкурса «Лидеры России» (<http://лидерыроссии.рф>). Проходящий ежегодно с 2017 г., он призван решить поставленную Президентом РФ задачу найти харизматичных лидеров-управленцев,

² Стенограмма заседания Самарской Губернской Думы от 29.05.2018 // Волжская коммуна. 2018. 31 мая.

³ Федорова Т. Польза семейных скреп. В Самарской области должность главврача начали передавать по наследству // Хронограф. 2017. 31 июля.

которых государство продвинет не по родству и другим возможностям лоббирования, а исключительно по их профессиональным и личностным качествам.

5. Квалификация служащего и конфликт интересов

Признаком конфликта интересов является не только причинение вреда, но и возможность его причинения. Иногда служащие, находящиеся в ситуации конфликта интересов, ссылаются на то, что вред никому не причинен. Это наивное представление.

Так, в одном из отделов администрации Самары на должности, которая по своему функционалу требует юридического образования, была трудоустроена свояченица начальница отдела без юридического образования, и многие об этом знали, но молчали. Сотрудники отдела, вынужденные постоянно трудиться за свояченицу начальника, обратились к депутату с просьбой запросить копию свидетельства о ее образовании. Депутату было отказано со ссылкой на законодательство о защите персональных данных.

Депутату пришлось обратиться к вышестоящему начальнику – руководителю администрации города с просьбой: 1) предоставить копию свидетельства об образовании сотрудницы Ж.; 2) наказать в дисциплинарном порядке начальника отдела кадров, отказавшего в предоставлении копии; 3) рассмотреть вопрос о соответствии сотрудницы Ж. занимаемой должности.

Был получен ответ за подписью заместителя руководителя администрации города, из которого следовало, что депутатское обращение направлено на рассмотрение начальника отдела. В данном случае усматривается несколько правонарушений. Во-первых, начальник отдела кадров нарушил закон о статусе депутата, не предоставив копию документа, не относящегося к защищаемым персональным данным (место жительства, телефон), а относящегося к квалификации служащего, квалификация же сотрудников может быть предметом контроля. Во-вторых, начальник отдела кадров сам проявил непрофессионализм, не понимая разницы между секретными, охраняемыми и общедоступными персональными данными, а возможно, и заинтересованность в сокрытии данной информации, поскольку без визы начальника отдела кадров не заключается ни один трудовой контракт. В-третьих, запрещено направлять жалобы граждан тем должностным лицам, на которых поступила жалоба.

У депутата в анализируемом случае несколько вариантов дальнейших действий: 1) предать данную

ситуацию огласке в СМИ; 2) поднять данный вопрос на заседании представительного органа власти как органа, контролирующего исполнительную власть; 3) обратиться в суд с заявлением о восстановлении законности и наказании виновных должностных лиц в административном порядке; 4) задействовать все перечисленные способы.

На государственной и муниципальной службе любой конфликт, какой бы характер он ни носил, должен разрешаться на законной основе, тем более, что конфликт интересов создает благодатную почву для коррупции и сам по себе является коррупциогенным фактором.

6. Способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов

Пример. Гражданин Т. обратился в суд с иском к инспекции Федеральной налоговой службы РФ и просил признать решение инспекции об отказе в даче согласия на замещение должности в коммерческой фирме недействительным, необоснованным и нарушающим его права и свободы, предусмотренные ст. 37 Конституции РФ и трудовым законодательством.

Суд отклонил аргументы истца об отсутствии конкретных фактов, препятствующих замещению им должности в коммерческой структуре, так как инспекция может отказать не только при наличии конфликта интересов, но и с целью его предотвращения. Суд не отрицает, что некоторые конституционные права бывших государственных (муниципальных) служащих действительно ограничены, в частности при трудоустройстве в коммерческие структуры, но служащие знают, что есть законодательно установленное ограничение, согласно которому в течение двух лет после увольнения со службы они не вправе без согласия соответствующей комиссии замещать должности в коммерческой структуре или организации, если отдельные функции управления данной организацией входили в его прежние обязанности по службе.

В Законе о противодействии коррупции (ст. 11) говорится о двух субъектах урегулирования конфликта интересов: 1) государственные (муниципальные) служащие; 2) представители нанимателя.

Закон обязывает служащих: принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а в случае возникновения или возможности возникновения такового сразу же уведомить руководство о возникновении конфликта интересов.

Иными словами, предполагается долг служащего воздерживаться от контактов с представителями организаций, деятельность которых пересекается с его должностными обязанностями (кроме случаев, когда взаимодействие входит в служебные обязанности), дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений. Когда же служащему становится известно о возникновении или реальной возможности возникновения конфликта интересов, то он обязан тут же проинформировать об этом определенного руководителя. Однако здесь наблюдается коллизия между законами. При этом Закон о муниципальной службе обязывает служащего сообщать о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителю нанимателя, Закон о противодействии коррупции – своему непосредственному начальнику. Может возникнуть ситуация, когда служащий сообщает о конфликте интересов нанимателю, действуя в полном соответствии с законом, но – через голову непосредственного начальника, что само по себе влечет недовольство последнего, ведь непосредственный начальник не всегда является представителем нанимателя. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (далее – Закон о муниципальной службе)⁴ таковым может быть глава муниципального образования, руководитель органа МСУ, а также иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На практике реализация обязанности о возникновении конфликта интересов вызывает трудности: речь может идти не о сознательном утаивании служащим информации, а об оценочном характере конфликта интересов. Служащий не всегда воспринимает какие-то обстоятельства в качестве конфликта интересов или, тем более, угрозы его возникновения.

Перечень конфликтных (предконфликтных) ситуаций вряд ли может носить исчерпывающий характер, поэтому служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с лицензированием, регистрацией, оказанием иных государственных услуг), обязан заявлять представителю нанимателя о характере своей личной заинтересованности при своем назначении на должность, прохождении аттестации, любом изменении ситуации [27, с. 117].

Рассмотрим пример (все примеры взяты из личного опыта автора статьи за период работы депутатом Самарской Губернской Думы). Служащий районной администрации, будучи членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности в администрации, уведомил главу администрации о том, что одним из участников конкурса является его дочь, попросив самоотвод. Руководитель администрации заявил, что конкурс – формальность, никто об этом не узнает, ведь у дочери другая фамилия. Однако на данный конкурс подал заявление претендент, имеющий более высокую квалификацию, опыт работы и авторитет. Проиграв конкурс, он предал огласке факт родства члена комиссии и конкурсантки. Однако мишенью публикации был вовсе не отец конкурсантки и она сама, а глава администрации, у которого заканчивался срок контракта, пролонгация которого была под вопросом. В СМИ был опубликован ответ главы администрации, в котором он отрицал, что ему было известно о факте родства. Глава администрации заверил общественность, что виновные будут наказаны. В итоге отец был лишен должности.

Вот почему уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения предполагает письменную форму, которая является гарантией против того, чтобы впоследствии сотрудника не обвинили в том, что он не уведомлял о наличии конфликта интересов.

Неисполнение служащим обязанности уведомлять о наличии конфликта интересов есть дисциплинарный проступок со всеми вытекающими последствиями. Однако дисциплинарный проступок предполагает установление вины служащего в результате возбуждения дисциплинарного производства (служебной проверки). Вот почему требуется письменная форма уведомления.

Кроме того, присутствует еще один щекотливый момент, когда конфликт интересов допускают не подчиненные, а их же начальники, которые принимают на должности своих детей, родственников, свояков, земляков, а также детей, супругов и родственников владельцев крупных компаний и т. д. Подчиненные молчат, так как сами могут потерять работу.

Другим субъектом, на которого закон возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. Помимо информации

⁴ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

служащего о возникновении у него конфликта интересов, существуют иные виды информации:

- декларации о доходах и другие подаваемые служащими сведения;
- публикации в СМИ;
- результаты служебных проверок;
- заявления пострадавших от неправомерных действий служащего;
- заявления иных граждан и организаций.

Согласно ст. 17 Закона о противодействии коррупции бывший служащий при заключении нового трудового или гражданско-правового договора должен извещать работодателя о последнем месте своей службы. Несоблюдение данного требования влечет прекращение договора. При этом работодатель несет административную ответственность в случае, если он в течение десяти дней не сообщит о заключении договора с таким работником представителю нанимателя служащего по последнему месту его службы (ст. 19.29 КоАП РФ).

Статья 11 Закона о противодействии коррупции предусматривает способы урегулирования конфликта интересов:

- изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов;
- отказ служащего от выгоды, явившейся причиной конфликта интересов;
- отвод / самоотвод служащего.

Пример. Глава администрации муниципалитета на период работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и временного отстранения служащего от исполнения служебных полномочий издал распоряжение о лишении его на этот период заработной платы. Служащий обратился в трудовую инспекцию с жалобой на том основании, что изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, есть временная мера, итоги которой будут зависеть от результатов служебной проверки. Временное отстранение происходит на основе ч. 3 ст. 14.1 Закона о муниципальной службе. Эта мера применяется на период урегулирования конфликта интересов, когда, возможно, выяснится, что конфликта нет. Вот почему закон предусматривает сохранение за служащим денежного содержания на всё время отстранения от должности.

Изменение должностного или служебного положения служащего может выражаться в его переводе на другую должность. Постоянный перевод на другую должность, равно как изменение условий

трудового договора или контракта, возможны только с согласия служащего. Данный способ разрешения конфликта интересов возможен только при двухстороннем волеизъявлении.

Отказ служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта, как способ его урегулирования не исключен при условии, что выгода носила одномоментный характер (в противном случае нельзя гарантировать исчерпанность конфликта). Этот способ также применяется лишь при согласии служащего. При этом отказ от выгоды может быть самостоятельным способом урегулирования конфликта или сопряженным с изменением должностного или служебного положения.

Закон не проясняет способа отказа служащего от полученной или предполагаемой выгоды. Возможно, это некое представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство не совершать определенных действий или возратить полученные деньги (имущество), если выгода получена. Остается неясной юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения, не говоря уже о невозможности возврата (организация прекратила существование). Иными словами, необходима конкретизация данного способа урегулирования конфликта интересов.

На муниципальных служащих также возложена ответственная миссия выступать проводниками государственной политики, тем более что отныне представительные органы муниципалитетов входят в единую систему публичных представительных органов власти, да и исполнительная власть муниципалитетов фактически встроена, в результате муниципальной реформы-2014 и конституционной реформы-2020, в систему исполнительной власти соответствующего региона. Авторитет власти базируется на добросовестном, ответственном и профессиональном исполнении служащими своего профессионального долга.

Работа в органах публичной власти несовместима с конфликтом интересов, который есть не что иное, как почва возникновения коррупции.

Несомненно, дополнительные обязанности служащих, связанные с конфликтом интересов, ограничивают отдельные конституционные права служащих, например свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Однако статус служащего как раз и предполагает такие ограничения, но ведь они сопряжены с несомненными преимуществами.

7. Некоторые выводы

Конфликт интересов как важнейший коррупциогенный фактор, способы его предотвращения и разрешения в целом адекватно и довольно полно регулируются действующим антикоррупционным законодательством. Вместе с тем эффективность законодательства существенно снижается из-за низкого качества правоприменения, обусловленного не только низким профессионализмом и ущербными нравственными качествами правоприменителей, но и отсутствием запрета всех форм nepотизма, прежде всего семейных и родственных связей между зависимыми друг от друга правоприменителями.

Конфликт интересов предопределен различными социальными ролями государственных и муниципальных служащих (должностное лицо органа власти, член семьи, чей-то родственник, друг, приятель, любовник, земляк, коллега, единомышленник, соратник, конкурент в любой сфере деятельности, в которой реализуются и интересы служащего, не обязательно профессиональные, и т. д.).

Устранение отмеченных противоречий между некоторыми федеральными законами антикоррупционной направленности гораздо меньше влияет на состояние коррупции в государстве, нежели процветающий nepотизм.

Исключительно правовые методы недостаточны для предотвращения и устранения конфликта интересов и связанных с ним коррупциогенных рисков. Необходимо сочетание правовых и моральных мер, а главное – исключение родства, семейственно-

сти и других форм nepотизма при формировании органов власти и назначении должностных лиц, принятии на работу государственных и муниципальных служащих. Необходимо исключить формализм из института конкурсного отбора государственных служащих.

Главный акцент следует направить на процесс формирования аппарата органов государственной власти и органов муниципальной власти, сотрудников государственных и муниципальных учреждений, прежде всего в образовательной сфере, от которой зависит воспитание новых поколений служащих, неуклонное соблюдение высоких профессиональных и моральных требований, предъявляемых к государственным и муниципальным служащим и преподавателям в школах и вузах.

Если система образования не способна воспроизводить нравственно здоровое поколение, то органы власти будут подпитываться нравственно ущербными «новобранцами», которые в сочетании с процветающим nepотизмом и профессиональной деформацией государственных и муниципальных служащих «перестроечной закваски» 1990-х гг. не способны противостоять коррупционным соблазнам, в результате чего сама коррупция превратилась в системообразующий фактор, а борьба с коррупцией напоминает борьбу пчел с медом. Когда депутатский корпус и армия государственных и муниципальных служащих в значительной степени формируются из людей с заниженной нравственной планкой, поздно что-либо менять.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 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.
2. Третьяк И. А. Конституционная конфликтология : моногр. / И. А. Третьяк. – М. : Проспект, 2021. – 208 с.
3. Третьяк И. А. Конституционно-правовая диагностика : моногр. / И. А. Третьяк. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2021. – 124 с.
4. Чертова Н. А. Конституционный Суд как сторона конституционного конфликта: причины вовлечения в конфликтное взаимодействие / Н. А. Чертова, А. В. Тетерин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 44–48.
5. Лафитский В. И. Конституционный принцип противодействия коррупции / В. И. Лафитский. – М. : Проспект, 2019. – 272 с.
6. Трунцевский Ю. В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции / Ю. В. Трунцевский. – М. : Юрайт, 2019. – 481 с.
7. Анисимов А. А. Вопросы предупреждения коррупции в некоторых зарубежных странах (на примере организации деятельности полиции) / А. А. Анисимов // Конституционализм и государственное управление. – 2016. – № 2 (8). – С. 69–76.
8. Кененова И. П. Регулирование конфликта интересов: типология зарубежного опыта / И. П. Кененова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 62–69.

9. Старостина И. А. Тенденции регулирования института конфликта интересов как инструмента контроля лояльности политических элит и механизма, гарантирующего доверие общества к власти, в отдельных государствах бывшего СССР / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 51–58.
10. Конституционно-правовые основы антиконституционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 568 с.
11. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : моногр. / отв. ред. и рук. авт. кол. проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 512 с.
12. Коррупция : моногр. – Екатеринбург : Издат. дом Ур. гос. юрид. ун-та, 2017. – 412 с.
13. Шевердяев С. Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ : моногр. / С. Н. Шевердяев. – М. : Юстицинформ, 2021. – 392 с.
14. Шевердяев С. Н. Осмысление конституционного принципа противодействия коррупции: к вопросу о необходимости поддержки антикоррупционных исследований в российском конституционном праве / С. Н. Шевердяев // Законодательство. – 2021. – № 1. – С. 34–39.
15. Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы / С. Н. Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 9–17.
16. Greenberg D. Legislation by Wishful Thinking / D. Greenberg // Statute Law Review. – 2020. – Vol. 41, № 2. – P. 5–12.
17. Graber M. A. A New Introduction to Constitutionalism / M. A. Graber. – Oxford University Press, 2018. – 235 p.
18. Orentlicher D. Conflict of Interest and the Constitution / D. Orentlicher // Washington and Lee Law Review. – 2002. – Vol. 59. – P. 718–719.
19. Teachout Z. The Anti-Corruption Principle / Z. Teachout // Cornell Law Review. – 2009. – Vol. 94, iss. 2. – P. 341–414.
20. Власова М. А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году / М. А. Власова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 61–64.
21. Галузо В. Н. О роли прокуратуры в возбуждении уголовных дел в Российской Федерации / В. Н. Галузо, Л. А. Татаров // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 1. – С. 123–125.
22. Бастрыкин А. И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией // Российский следователь. – 2017. – № 24. – С. 3–9.
23. Боброва Н. А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: моногр. / Н. А. Боброва. – М. : Юрлитинформ, 2019. – 544 с.
24. Боброва Н. А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 2. – С. 23–27.
25. Мельникова Н. А. Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции на правоохранительной службе / Н. А. Мельникова, С. В. Крижановский // Российский следователь. – 2015. – № 23. – С. 13–27.
26. Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления / А. Д. Ильяков // Современное право. – 2016. – № 4. – С. 27–33.
27. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : МЦФЭР, 2005. – 332 с.

REFERENCES

1. Kostyukov A.N. On law enforcement in modern Russia. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 159–172. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159-172 (In Russ.).
2. Tret'yak I.A. *Constitutional Conflictology*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 208 p. (In Russ.).
3. Tret'yak I.A. *Constitutional diagnostic*, Monograph. Omsk, Omsk State University Publ., 2021. 124 p. (In Russ.).

4. Chertova N.A., Teterin A.V. Constitutional Court as a party to constitutional conflict: Reasons for Getting Involved in Conflict Interaction. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State government and local government*, 2017, no. 1, pp. 44–48. (In Russ.).
5. Lafitskii V.I. *Constitutional Principle Against Corruption*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 272 p. (In Russ.).
6. Truntsevsky Yu.V. *Constitutional and legal frameworks against corruption*, Monograph. Moscow, Yurait Publ., 2019. 481 p. (In Russ.).
7. Anisimov A.A. The prevention of corruption in some foreign countries (for example, the organization of police activity). *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2016, no. 2 (8), pp. 69–76. (In Russ.).
8. Kenenova I.P. Conflict of interest regulation: typology of foreign experience. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 2, pp. 62–69. (In Russ.).
9. Starostina I.A. Trends in the regulation of the institution of conflict of interest as a tool to control the loyalty of political elites and a mechanism guaranteeing public confidence in the government in some states of the former Soviet Union. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 1, pp. 51–58. (In Russ.).
10. Avakyan S.A. (ed.) *Constitutional and legal framework of anti-corruption reforms in Russia and abroad*, Educational and methodical complex. Moscow, Yustitsinform, 2016. 568 p. (In Russ.).
11. Avakyan S.A. (ed.) *Anti-corruption: constitutional and legal approaches*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 512 p. (In Russ.).
12. *Corruption*, Monograph. Yekaterinburg, Ural State Legal University Publ., 2017. 412 p. (In Russ.).
13. Sheverdyayev S.N. *Conflict management of public and municipal posts: constitutional and legal analysis*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2021. 392 p. (In Russ.).
14. Sheverdyayev S.N. Understanding the constitutional principle of anti-corruption: to the question of the need to support anti-corruption research in Russian constitutional law. *Zakonodatel'stvo = Legislation*, 2021, no. 1, pp. 34–39. (In Russ.).
15. Sheverdyayev S.N. Constitutional ban to open accounts in foreign banks: consolidation, content, perspective. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 12, pp. 9–17. (In Russ.).
16. Greenberg D. Legislation by Wishful Thinking. *Statute Law Review*, 2020, vol. 41, no. 2, pp. 5–12.
17. Graber M.A. *A New Introduction to Constitutionalism*. Oxford University Press, 2018. 235 p.
18. Orentlicher D. Conflict of Interest and the Constitution. *Washington and Lee Law Review*, 2002, vol. 59, pp. 718–719.
19. Teachout Z. The Anti-Corruption Principle. *Cornell Law Review*, 2009, vol. 94, iss. 2, pp. 341–414.
20. Vlasova M.A. The Enigma of Chapter 7 of the Russian Constitution, or who saved the Russian prosecutor's office from liquidation in 1993. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 10, pp. 61–64. (In Russ.).
21. Galuso V.N., Tatarov L.A. On the role of the prosecutor's office in initiating criminal cases in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya slyzhba i kadry = Public service and personnel*, 2020, no. 1, pp. 123–125. (In Russ.).
22. Bastrykin A.I. Anti-corruption legal challenges. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*, 2017, no. 24, pp. 3–9. (In Russ.).
23. Bobrova N.A. *General environmental and inter-industry aspects of legal responsibility*, Monograph. Moscow, Yurlitinform, 2019. 544 p. (In Russ.).
24. Bobrova N.A. On corruption flaws in criteria and procedures for awarding state awards. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 2, pp. 23–27. (In Russ.).
25. Melnikova N.A., Krizhanovsky C.V. Conflict of interest in the system of corruption prevention in the law enforcement service. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*, 2015, no. 23, pp. 13–27. (In Russ.).
26. Ilyakov A.D. Resolving conflicts of interest as the main way to prevent corruption in public administration. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2016, no. 4, pp. 27–33. (In Russ.).
27. Nozdrachev A.F. (ed.) *Commentary on the Federal Civil Service Act of the Russian Federation and the civil service laws of foreign countries*. Moscow, MTsFER Publ., 2005. 332 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Боброва Наталья Алексеевна – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права
Тольяттинский государственный университет
445020, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: bobrovana@mail.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Конфликт интересов: правоприменение и конфликтология / Н.А. Боброва // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 89–99. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).89-99.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Natalya A. Bobrova – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law
Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445020, Russia
E-mail: bobrovana@mail.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. Conflict of interest: law enforcement and conflictology. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 89–99. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).89-99. (In Russ.).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ

В.А. Симонов

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

Информация о статье

Дата поступления –

30 декабря 2020 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Конституционный строй России, конституционализм, суверенитет, территориальная целостность, этнические меньшинства, этническое большинство, государственная этно-конфессиональная политика

Называются сложившиеся в Российской Федерации конфликтные ситуации, угрожающие российскому конституционализму, предпринимается поиск путей их разрешения, намечаются меры по совершенствованию конституционно-правовой охраны конституционного строя и территориальной целостности нашего государства. Они сводятся не только к строгому соблюдению действующих конституционных и отраслевых норм; устранению противоречий в Конституции, а также конкретизации конституционных норм отраслевыми правилами; своевременности, соразмерности и неотвратимости мер государственного принуждения, применяемых к правонарушителям; но также к восстановлению и развитию ускоренными темпами отраслей народного хозяйства, разрушенных в ходе перестройки; увеличению количества рабочих мест с достойной заработной платой, привлечению к ним, в первую очередь, граждан Российской Федерации; всестороннему расширению сети профессиональной подготовки по промышленным и техническим специальностям. Реализация этих мер позволит ослабить влияние на Россию негативных процессов в зарубежных странах, включая целенаправленное воздействие этих государств, использующих внутрироссийские социальные противоречия и конфликты для ослабления позиций России, подрыва ее суверенитета и конституционного строя.

IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONALISM IN RUSSIA

Vladimir A. Simonov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2020 December 30

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Russian constitutional system, constitutionalism, sovereignty, territorial integrity, ethnic minorities, ethnic majority, state ethno-confessional policy

The subject. The article names the conflict situations that have developed in the Russian Federation that threaten Russian constitutionalism, searches for ways to resolve them, and outlines measures to improve the constitutional and legal protection of the constitutional system and the territorial integrity of our state.

The purpose of this article is to identify threats to constitutionalism in the Russian Federation from the point of view of the ethnopolitical and historical development of Russia as well as to identify conflict situations that generate these threats.

The methodology. Dialectical method, systematic approach and system analysis, formal-dogmatic, logical-legal, comparative-legal, concrete-historical and sociological methods were used.

The main results, scope of application. The article indicates the impact on Russia of the negative processes that led to mass riots in foreign countries, and the conflict situations caused by them. When destabilizing public relations in Russia, one of the first places is occupied by inciting hostility on the basis of national relations, first of all, inciting an aggressive minority against a state-forming ethnic group. Grievances and disagreements that took place in the historical past, as well as contradictions of an interfaith and intercultural nature are used as reasons.

The article makes proposals for the prevention, suppression and elimination of negative processes and conflict situations aimed at strengthening Russian constitutionalism.

They are reduced not only to strict compliance with the existing constitutional and sectoral norms; elimination of contradictions in the Constitution, as well as the specification of constitutional norms by sectoral rules; timeliness, proportionality and inevitability of state coercion measures applied to offenders. Restoration and accelerated development of sectors

of the national economy destroyed during the perestroika; increasing the number of jobs with decent wages; employment of citizens of the Russian Federation first of all; comprehensive expansion of the network of professional training in industrial and technical specialties are among the important measures to protect constitutionalism.

1. Введение в проблему

В Российском государствоведении проблемы конституционализма наиболее серьезно и глубоко исследуются с начала XX в. В то время были сделаны значимые и решительные шаги в разработке конституционных основ представительной системы, статуса и неприкосновенности личности, территориально-административного устройства, национального, аграрного и земельного вопросов, взаимоотношения государства, церкви и индивида, судопроизводства и судопроизводства, местного самоуправления. Были даже попытки разработать альтернативные проекты Конституции России [1–4]. Продолжая традиции и развивая опыт З.Д. Авалова, В.В. Водовозова, В.М. Гессена, М.Б. Горенберга, А.Д. Градовского, А.К. Дживелегова, Н.И. Кареева, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, М.Н. Покровского, М.А. Рейснера, Л.В. Шалланда и их единомышленников, современные российские ученые также уделяют конституционализму большое внимание [5–21]. Результаты их исследований вносят значимый вклад в отечественную конституционно-правовую науку. Их практическое воплощение способно позитивно воздействовать на развитие государствообразующего и других коренных этнических общностей России, укрепление социального мира и политического согласия.

Однако сложившаяся в Российской Федерации и других странах ситуация не может не вызвать беспокойства. В Соединенных Штатах Америки и европейских государствах, в которых нередко видят образец реального конституционализма, прокатилась волна массовых беспорядков, сопровождающихся неподчинением власти, противодействием силам правопорядка, их дискредитацией, погромами, вспышками расизма, унижением человеческого достоинства, разрушениями исторических памятников, созданием незаконных вооруженных формирований.

В этой связи представляется целесообразным определение угроз конституционализму в Российской Федерации с точки зрения этнополитического и исторического развития России, а также выявление конфликтных ситуаций, порождающих эти угрозы.

2. Основные негативные процессы в России

Сравнение зарубежных и внутрироссийских негативных процессов обнаруживает их похожесть. Основная и главная причина беспорядков состоит в нерешенности социально-экономических проблем. В России это продолжающийся кризис промышленного и сельскохозяйственного производства, падение курса рубля, неравномерное экономико-финансовое развитие столичных регионов и периферии, приведшие к противостоянию центра и окраин и резкому снижению благосостояния большинства населения. Ситуация существенно усугубляется пандемией коронавируса COVID-19, причинившей серьезный ущерб экономике и социальной сфере всех государств.

Как в России, так и в зарубежных странах антиправительственные выступления представляют собой выступления агрессивного сплоченного меньшинства против государства в целом или большинства его населения. Если большинство аморфно и разрозненно, организованное меньшинство способно реализовать свои цели гораздо успешнее [22; 23].

В США подобные акции проходят под маской противостояний между негроидным (так называемым афроамериканским) меньшинством и большинством со светлой кожей. В Европе на месте афроамериканцев находятся иностранные рабочие из стран афро-азиатского региона, а также население бывших европейских колоний на других континентах¹.

Хотя количество подобных аномалий в России ничтожно мало и их агрессивность значительно меньшая (что признают и за рубежом²), само их наличие в нашем государстве не может не настораживать³ тем

¹ Лабутина Д. «Болезненный эпизод»: король Бельгии извинился за колонизацию // Газета.ру. 30 июня 2020. URL: https://www.gazeta.ru/lifestyle/style/2020/06/a_13136209.shtml (дата обращения: 30.06.2020).

² Затари А. BBC (Великобритания): расизм в России – история о предвзятом отношении // ИноСМИ.ру. 20.06.2020.

URL: <https://inosmi.ru/politic/20200620/247640282.html> (дата обращения: 20.06.2020).

³ Федерация мигрантов осудила москвича, призвавшего вставать на колени перед мигрантами // Газета.ру. 24 июля 2020. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2020/07/24/p_14712403.shtml (дата обращения: 24.07.2020); Сидор-

более, что основной вопрос демократии как раз и состоит в достижении оптимального соотношения прав и свобод меньшинства с интересами и юридическими возможностями большинства.

Резкая критика поправок в Конституцию о статусе русских как государствообразующего народа является ведущим направлением единой антирусской и антироссийской атаки наших геополитических противников. Такая атака проявляется не только в поддержке сепаратистских настроений, во внедрении идей ущемления государствообразующего народа⁴. Апофеоз противодействия – подготовка и проведение с участием запрещенных в России организаций террористических актов на территории страны. Согласно докладу директора ФСБ Александра Бортникова, за последнее десятилетие в Российской Федерации предотвращено без малого 150 террористических актов⁵.

Антироссийская и антирусская истерия упорно нагнетается за рубежом, в частности в Турции и США⁶, причём антироссийские и антирусские выступления нередко высказываются в ущерб исторической правде [24; 25].

По мнению специалистов, в провокациях на территории России очевидна профессиональная организующая роль в их проведении иностранных сил⁷.

3. Конституционная оценка противоречий и противодействие угрозам

Мы считаем, что в условиях многонациональной и многоконфессиональной Российской Федерации выдвижение претензий к государствообразующему этносу глупо и нецелесообразно, тем более,

что разжигание межнациональной и межрелигиозной неприязни не только на почве давних исторических обид, но и по любому другому поводу в рамках одного государства прямо противоречит российским законам. Часть 5 ст. 13 и ч. 2 ст. 29 Конституции РФ запрещают деятельность, пропаганду и агитацию, возбуждающую и разжигающую социальную, расовую, национальную, религиозную, языковую ненависть, рознь и превосходство. Подобная активность и связанные с ней нарушения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина питают сепаратизм и, в конце концов, посягают на территориальную целостность России.

Всё это противоречит ст. 45 Конституции РФ, гарантирующей государственную защиту и самозащиту прав человека и гражданина. Оно несовместимо и с ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ, специально направленной на защиту суверенитета и территориальной целостности России. Действующая редакция Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» относит такие действия к экстремизму, за них предусмотрена государственно-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая ответственность. Она имеет строго индивидуальный, а не коллективный характер.

Кроме того, содержание ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ требует дополнительных комментариев и в редакционном, и в материально-правовом аспектах. Первое предложение данного правила практически полностью повторяет содержание ч. 3 ст. 4 Конституции РФ, с той лишь разницей, что в ст. 67 говорится о

чик А. Эхо Кондопоги. Чем закончились громкие конфликты на национальной почве? // Аргументы и факты. 17.06.2019. URL: https://aif.ru/politics/russia/eho_kondopogi_chem_zakonchilis_gromkie_konflikty_na_nacionalnoy_pochve (дата обращения: 17.07.2019); На амурском заводе «Газпрома» 300 рабочих устроили погром // РБК. 13 июля 2020. URL: <https://www.rbc.ru/society/13/07/2020/5f0c55d49a79475f36c982> (дата обращения: 13.07.2020).

⁴ Патриотизм и русофобия // Размышления вольного социолога. 2018.12.29. URL: <https://sapojnik.livejournal.com/2836666.html> (дата обращения: 29.12.2018).

⁵ ФСБ задержала сторонников ИГ, планировавших убийства силовиков // РИА Новости. 29.07.2020. URL: https://ria.ru/20200729/1575114037.html?rcmd_alg=svd&rcmd_id=1575114560 (дата обращения: 29.07.2020).

⁶ В Абхазии одобрили снос в Сочи памятника русским покорителям Кавказа // EurAsia Daily. 12 июля 2020. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/07/12/v-abhazii-odobrili-snos-v-sochi-pamyatnika-russkim-pokoritelyam-kavkaza> (дата обращения: 12.07.2020); Иванова Е. В стычках армян

и азербайджанцев в России увидели турецкий след // Мировое обозрение. 2020.07.25. URL: <https://tehnowar.ru/163204-v-stychkah-armyan-i-azerbaydghancev-v-Rossii-uvide-li-tureckiy-sled.html> (дата обращения: 25.07.2020); Акопов П. Войну с памятниками не удастся экспортировать из США в Россию // РИА Новости. 25.07.2020. URL: <https://ria.ru/20200725/1574884563.html> (дата обращения: 25.07.2020); Гулевич В. О сносе памятника первому губернатору Русской Аляски Александру Баранову // Фонд стратегической культуры. 20.07.2020. URL: <https://www.fondsk.ru/news/2020/07/20/o-snose-pamyatnika-pervomu-gubernatoru-russkoj-aljaski-aleksandru-baranovu-51414.htm> (дата обращения: 20.07.2020); Гридина М. Эрдоган считает, что Крым надо вернуть Турции // ФедералПресс. 27 окт. 2020. URL: <https://fedpress.ru/news/91/policy/2608212> (дата обращения: 27.10.2020).

⁷ Генпрокурор РФ заявил о финансировании российской оппозиции из-за рубежа через «Открытую Россию» // Настоящее Время. 7 июня 2017. URL: <https://www.currenttime.tv/a/28533485.html> (дата обращения: 25.07.2020).

территориальной целостности, а в ст. 4 – о целостности территории. Принципиальной семантической разницы между двумя приведенными формулировками нет. Их тавтология объясняется ни чем иным, как неудовлетворительной редакцией текста, что вполне объяснимо, поскольку некоторые члены рабочей группы сами признавались в том, что ни разу не читали Конституцию⁸.

Другое противоречие содержится внутри второго предложения ч. 2.1 ст. 67, которое, с одной стороны, не допускает действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям, с другой стороны, исключением из этого запрета является делимитация (и следующие за ней демаркация и редемаркация) государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами.

Именно это обстоятельство вызвало недоумение общественности. И в конституционном, и в международном праве термин «делимитация границы» означает установление или определение общего положения и направления государственной границы между сопредельными государствами путем переговоров. Эта процедура может в итоге привести не только к приращению, но и к отчуждению российской территории, что не раз уже бывало в прошлом. Самые недавние – это передача в 2017 г. Казахстану 70 % площади о. Сладкого и получение в мае 2013 г. Азербайджаном отрезанных от малоземельного Дагестана примерно 30 кв. км плодородных альпийских лугов, что повлекло нарушение прав проживающего там населения.

В 2005 г. на основании делимитации и демаркации Россия передала Китаю о. Тарабарова, часть о. Большого Уссурийского на р. Амуре в Хабаровском крае и половину о. Большого на р. Аргуни в Читинской области, общей площадью 338 кв. км. По тем же основаниям в 2010 г. Норвегии было передано 80 тыс. кв. км морских территорий с богатейшими природными ресурсами в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Подобные «акты щедрости» проводились до принятия Конституции РФ 1993 г. и даже и в советское время, когда в основных законах нашего государства указаний о делимитации не было. Теперь появление в Конституции РФ подобной оговорки побудило общественность опа-

саться того, что передача на ее основании спорных территорий иностранным сопредельным государствам может стать правилом [26], тем более, что претендентов на такие территории, помимо Японии с ее претензиями на Курильские о-ва, а если повезет, то и на половину о. Сахалина, более чем достаточно.

Поэтому, во исполнение ст. 4 и ст. 67, а также с учетом внутренних противоречий в содержании ст. 67 Конституции РФ целесообразно законодательно закрепить допустимые территориальные пределы делимитации, т. е. максимально допустимую площадь российской территории, которая может быть отторгнута от России посредством данной процедуры. Для этих целей можно принять Федеральный закон «О делимитации, демаркации и редемаркации государственной границы Российской Федерации» или дополнить соответствующими статьями действующую редакцию Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Навязывать русским чувство исторической вины не следует⁹, это может породить и обратный процесс, встречные претензии, основанные на исторических фактах, что создаст угрозу межнациональному миру и согласию в государстве.

Однако русские – государствообразующий этнос, и не приемлют разжигание и эскалацию межнациональной розни. Они помнят всех, независимо от национальной и религиозной принадлежности, кто положил свои усилия, здоровье и жизнь во имя России на общее благо, предпочитая не поминать прежние обиды. Но миролюбие не есть повод для того, чтобы терпеть оскорбления от агрессивных националистов, которые подобно уличным хулиганам воспринимает отсутствие отпора как слабость и, уверовав в собственную непобедимость, продолжают нападать на потерпевшего.

Власть должна принять немедленные меры, обеспечивающие реализацию ч. 1 ст. 68 Конституции РФ в части защиты не только союза равноправных народов, но и русских как государствообразующего этноса и основы этого союза. Демонтаж памятников и иных историко-культурных объектов есть целенаправленное оскорбление российских граждан, разжигание межнациональной розни против государствообразующего и других народов России. Разру-

⁸ Члены рабочей группы по поправкам в Конституцию ее не читали // PolitStrum. Февр. 15, 2020. URL: <https://politsturm.com/chleny-rabochej-gruppy-po-popravkam-v-konstituciyu-ee-ne-chitali/> (дата обращения: 15.02.2020).

⁹ Красовская Н.Р. Зачем нам внушают: «Русскими быть стыдно» // Сибкрай.ру. 19 дек. 2019. URL: <https://sibkrai.ru/news/2126/929463/> (дата обращения: 19.12.2019).

шенные памятники следует немедленно восстановить за счет тех, кто их снес, а впредь устанавливать памятники только тем историческим личностям и событиям, которые связаны с поступательным развитием России, укреплением и усилением ее мощи и авторитета.

Память о деструктивной деятельности и проводивших ее личностях увековечиваться не должна. Сама подобная деятельность ни в коем случае не может служить основанием для выдвижения обвинения против тех народов, к которым осуществлявшие ее люди принадлежат.

Встречающаяся, к сожалению, иногда неприязнь к выходцам из бывших республик СССР вызывается их противоправными действиями и нарушениями принятых у русских и других коренных российских этносов моральных норм. Поэтому необходимо усилить контроль поведения в России беженцев и иностранных рабочих, не допускать и пресекать нарушение ими российских законов. Часть 3 ст. 62 Конституции РФ, ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливают, что иностранные граждане в Российской Федерации несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Установленная ст. 15 Конституции РФ основная и универсальная обязанность – соблюдение Конституции РФ и законов – никаким исключением не подвержена.

Думается, не будет лишним дополнить вышеупомянутый Федеральный закон № 115-ФЗ правилом, обязывающим иностранцев с уважением относиться к обычаям и традициям русского и других коренных российских народов, не противопоставлять им свое понимание этих ценностей. Такую новеллу можно объяснить не только нормативной характеристикой русских как государствообразующего народа России (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ), но и косвенно тем, что ч. 1 ст. 131 Конституции РФ допускает применение исторических и иных местных традиций в качестве источника права.

¹⁰ Моментальное смирение армян и азербайджанцев после вызова в ФСБ представителей диаспор // Yandex Zen. 27 July 2020. URL: <https://zen.yandex.ru/media/bast/momentalnoe-smirenje-armian-i-azerbaidjancev-posle-vyzova-v-fsb-predstavitelei-diaspor-5f1eb910cadd34207073306a> (дата обращения: 26.07.2020).

¹¹ И вновь Хабаровск: сепаратизм, неудобные ракурсы и наёмные протестующие // Яндекс Дзен. 25 июля 2020.

Применяемые к нарушителям государственные меры принуждения должны быть своевременными, жесткими и неотвратимыми. Так, столкновения между азербайджанской и армянской диаспорами прекратились после вмешательства органов ФСБ, которые предупредили их представителей, задержали более 30 человек и в отношении виновных возбудили уголовные дела. Деловые круги обеих общин выразили готовность взаимно возместить причиненный ущерб, причем некоторые – даже из личных средств¹⁰.

Если государство не обеспечит должный порядок и контроль поведения иностранцев на территории России, в обществе закономерно вступит в действие механизм саморегуляции и самозащиты, и граждане начнут своими силами воздействовать на эту категорию правонарушителей. Подобные случаи уже имеют место не только в зарубежных государствах (например, в Дании), но и в самой Российской Федерации.

Всякий конфликт, и межнациональный – не исключение, имеет экономические причины. Низкий уровень благосостояния населения усугубляется тем, что в период пандемии и самоизоляции большому количеству людей, занятых прежде всего в производственной сфере, не удалось сохранить рабочие места, лишившись вознаграждения за труд. Для них участие в проплаченных политических массовых публичных мероприятиях – хоть какой-то источник материальной поддержки, или своего рода «доплата» сверх основного заработка. В частности, о подобном способе привлечения в ряды хабаровских манифестантов не только хабаровчан, но и жителей других населенных пунктов для исполнения роли «недовольного народа» за мзду всё чаще говорится в социальных сетях с представлением доказательств¹¹. Аналогичным образом беспорядки в Америке организовывались и целенаправленно финансировались за счет средств американского миллиардера Джорджа Сороса¹².

При этом среди участников американских беспорядков находились преимущественно люди, не занимавшиеся производительным трудом, а существовав-

URL: https://zen.yandex.ru/media/l_enfer/i-vnov-habarovsk-separatizm-neudobnye-rakursy-i-naemnye-protestuisciie-5f1bbf3e7660f15aa8789fd2 (дата обращения: 12.08.2020).

¹² Попов А. The Washington Times: Джорж Сорос финансирует беспорядки в США // Newsland. 25.09.2016. URL: <https://newsland.com/community/politic/content/the-washington-times-dzhorzh-soros-finansiruet-besporiadki-v-ssha/5458433>

шие на различные пособия и социальные выплаты. Это обстоятельство лишней раз наглядно демонстрирует, что одни только компенсации и льготы как попытка сгладить социальные противоречия не ликвидируют опасность противостояний и конфликтов.

Столь негативный вывод закономерен. Общество – целостная социальная система, а устойчивое поступательное развитие любого такого организма возможно лишь при условии, что его элементы будут не только потреблять то, что им дает система, но и, со своей стороны, вносить свой вклад в общесистемное развитие. Таков один из законов кибернетики. Поэтому людям надлежит жить не исключительно за счет эксплуатации социального государства, но, прежде всего, непосредственно занимаясь производительной деятельностью. Если человек не работает, он привыкает существовать за счет других, становясь носителем иждивенческой психологии, устойчивого отвращения к производительному труду. Иными словами, индивид становится антисоциальным элементом, противопоставляет себя системе. Чтобы избежать распада, системе следует как можно скорее скорректировать поведение субъекта, подвергнув его установленным мерам воздействия. Всё сказанное подтверждает древнюю мудрость: «Не давай голодному рыбу, а дай удочку и научи его рыбачить».

С учетом сложившейся ситуации обширная программа компенсационных выплат, провозглашенная и реализуемая российскими властями, сама по себе недостаточна. Наряду с компенсациями органам власти следует увеличивать количество рабочих мест с достойной оплатой труда, привлекая на них прежде всего граждан Российской Федерации. Привлечение иностранной рабочей силы допустимо лишь при отсутствии обладателей соответствующей профессии и квалификации из числа российских граждан.

Одновременно необходимо всемерно расширять сеть профессионального обучения специальностям промышленно-технического профиля, поскольку для возрождения производственных отраслей необходимы кадры, подготовка и пополнение резерва которых за последние годы кризиса практически прекратилась.

Еще одна задача – заставить население проходить профессиональное обучение (переобучение) и

работать. Многим предпочтительнее «сидеть» на пособии, чем каждый день заниматься производительным трудом. На так называемой «удаленке» допустимо исполнять консультативные функции, например по бухгалтерскому учету и юриспруденции, но быть токарем, фрезеровщиком, лекальщиком, инженером, водителем автомобиля или летчиком невозможно. В силу этого необходима корректировка нормы о свободе труда, избавляющая от ее либеральной семантической интерпретации.

Нужно восстановить понимание этого правила в диалектико-философском аспекте как осознанной необходимости, с перспективой восстановления конституционной обязанности трудиться – необходимого юридического условия устойчивого развития общества как целостной социальной системы. Думается, это будет способствовать созданию основы для реализации положения ч. 1 ст. 75.1 Конституции РФ об обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, экономической, политической и социальной солидарности.

Подготовка и умелое использование квалифицированных кадров позволит эффективно решать социально-экономические проблемы России и ее регионов, ликвидировать кризис промышленного и сельскохозяйственного производства. Нужно как можно быстрее реально восстановить ранее остановленные или разукомплектованные предприятия с учетом современной техники и технологий. Реформировать налоговую систему государства, чтобы, во-первых, увеличить долю средств, собранных на уровне субъектов, которая остается в самих субъектах и расходуется на региональные нужды, во-вторых, чтобы налоговые отчисления с предприятий направлялись бы не только в бюджеты регионов по месту их регистрации, но и по месту нахождения производств.

Чтобы сделать систему медицинского обслуживания населения реально доступной и качественной, как того требует п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, необходимо корректировать систему финансового обеспечения здравоохранения путем перевода лечебных учреждений с системы обязательного медицинского страхования на их прямое государственное финансирование. Успешное решение вопросов молодежной и кадровой политики требует укрепления материально-технической и финансовой базы обра-

(дата обращения: 25.09.2016); На выборах в США побеждает Сорос: Как «добрый и гуманный борец с коррупцией» проплачивает беспорядки // Царьград. 6 нояб. 2020. URL:

<https://tsargrad.tv/s/news/na-vyborah-v-ssha-pobezhdaet-soros-kak-dobryj-i-gumannyy-borec-s-korruptiej-proplachivaet-besporjadki> (дата обращения: 06.11.2020).

зования, расширение бюджетного сектора высшего профессионального образования.

Важной задачей является финансово-экономическое обеспечение развития традиционной культуры государствообразующего и других равноправных народов России, освобождение ее от коммерциализации, прививание и укрепление традиционных этнических и межэтнических ценностей, уважения людей друг к другу.

К сожалению, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не коснулись совершенствования внутрифедеративного распределения компетенции. Содержание ст. 73 Конституции РФ не содержит конкретных полномочий субъектов федерации, ограничиваясь лишь общим алгоритмом, наделяя субъекты всей полномочий государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такая неконкретная формулировка открывает неограниченный простор для централизации власти и ограничения правовых возможностей регионов в их развитии. В настоящее время компетенция субъектов Российской Федерации, изложенная в их конституциях и уставах, сведена лишь к полномочиям,

осуществляемым субъектами в рамках «субъектной» части вопросов, закрепленных в ст. 72 Конституции РФ о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Необходим конкретный перечень исключительных, т. е. принадлежащих только субъектам федерации, полномочий, круг которых нельзя ужать и ограничить по волевому усмотрению центральной власти.

Вместе с тем и содержание статей о пределах федерального ведения и предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов тоже нуждается в корректировке. Защита прав и свобод человека и гражданина и защита прав национальных меньшинств отнесены одновременно и к первой (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), и ко второй (п. «б» ст. 72 Конституции РФ) группам. Это нередко приводит к путанице, затрудняющей обеспечение субъектами индивидуальных и коллективных прав индивидов.

4. Заключение

Властям надлежит осознать обозначенные проблемы и необходимость их преодоления, проявить свою политическую мудрость и дальновидность, тем более, что на эти вопросы ученые и политики ранее уже неоднократно обращали внимание. Остается лишь повысить решимость и активность управленцев в достижении поставленных целей и степень ответственности перед населением.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное государство : сб. ст. – 2-е изд. – СПб. : Изд. И. В. Гессен и А.И. Каминк, 1905. – 586 с.
2. Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии : сб. док. / авт.-сост. А. В. Гоголевский (вступ. ст., коммент.), Б. Н. Ковалев (коммент., библиография). – М. : Гардарики, 2001. – 489 с.
3. Русский конституционализм в период думской монархии : сб. док. / авт.-сост. А. В. Гоголевский (вступ. ст., коммент.), Б. Н. Ковалев (коммент., библиография). – М. : Гардарики, 2003. – 492 с.
4. Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / С. А. Котляревский ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2004. – 392 с.
5. Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 27–30.
6. Авакьян С. А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2014. – № 1. – С. 60–66.
7. Алебастрова И. А. Фундаментальные принципы конституционализма: понятие, система, эволюция, соотношение / И. А. Алебастрова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10 (47). – С. 214–218.
8. Бабурин С. Н. Интеграционный конституционализм : моногр. / С. Н. Бабурин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 264 с.
9. Бабурин С. Н. Нравственное государство: русский взгляд на ценности конституционализма : моногр. / С. Н. Бабурин ; предисл. И. М. Рагимова. – М. : Норма, 2020. – 536 с.
10. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : моногр. / Н. А. Боброва ; под ред. В. О. Лучин. – М. : Закон и право : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 264 с.

11. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика : моногр. / Н. С. Бондарь. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 528 с.
12. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления : моногр. / И. А. Кравец. – СПб. : Юридический центр-Пресс, 2005. – 675 с.
13. Кутафин О. Е. Российский конституционализм : моногр. / О. Е. Кутафин. – М. : НОРМА, 2008. – 544 с.
14. Мавлютова Р. Н. Понятие, сущность и принципы конституционализма в России / Р. Н. Мавлютова, Д. А. Султанова // Конституционализм, его принципы и их роль в развитии и защите прав человека : сб. тез. докл. I Молодеж. образоват. чт. (18 мая 2016 г., Уфа). – Уфа : АЭТЕРНА, 2016. – С. 44–48.
15. Мамут Л. М. Правовое государство: идеологема и современные конституционные тексты / Л. М. Мамут // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 2. – С. 101–108.
16. Медушевский А. Н. Размышления о современном российском конституционализме / А. Н. Медушевский. – М. : РОССПЭН, 2007. – 176 с.
17. Никитина А. В. Конституционно-правовые споры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Никитина. – Омск, 2019. – 42 с.
18. Сафина С. Б. Современное состояние и пути совершенствования конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Б. Сафина. – М., 2019. – 42 с.
19. Симонов В. А. Конституция Российской Федерации: откуда и куда? / В. А. Симонов // Культура. – 2020. – №2 (39). – С. 75–82.
20. Чиркин В. Е. Вызовы современности и российский конституционализм: общее, особенное, единичное / В. Е. Чиркин // Конституционный вестник. – 2008. – № 1 (19). – С. 34–47.
21. Шайо А. Самоограничение власти: (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М. : Юристъ, 2001. – 292 с.
22. Тарасенко В. В. Социальное меньшинство в конституционном праве : моногр. / В. В. Тарасенко ; под ред. С. Н. Бабурина. – Омск, 2016. – 268 с.
23. Началджян А. А. Этнопсихология : моногр. / А. А. Началджян. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 381 с.
24. Флетчер Дж. О государстве Русском / Дж. Флетчер // Проезжая по Московии (Россия XVI–XVII веков глазами дипломатов) / отв. ред. и авт. вступ. ст. Н. М. Рогожин ; сост. и авт. коммент. Г. И. Герасимова. – М. : Международные отношения, 1991. – С. 25–138.
25. Солдатов С. В. Кавказская война 1817–1864 годов в оценке современников : автореф. дис. ... канд. ист. наук / С. В. Солдатов. – Челябинск, 2004. – 24 с.
26. Болдырев О.Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешенные и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 3–8. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-12-3-8.

REFERENCES

1. *Constitutional State*, Collection of articles, 2nd ed. St. Petersburg, I.V. Gessen and A.I. Kamink Publ., 1905. 586 p. (In Russ.).
2. Gogolevsky A.V., Kovalev B.N. (comps.) *Russian Constitutionalism: from Autocracy to constitutional-parliamentary monarchy*, Collection of documents. Moscow, Gardariki Publ., 2001. 489 p. (In Russ.).
3. Gogolevsky A.V., Kovalev B.N. (comps.) *Russian constitutionalism in the period of the Duma monarchy*, Collection of documents. Moscow, Gardariki Publ., 2003. 492 p. (In Russ.).
4. Kotlyarevskii S.A. *Constitutional state. Legal prerequisites of the Russian Basic Laws*, Edited and with a preface by V.A. Tomsinov. Moscow, Zertsalo Publ., 2004. 392 p. (In Russ.).
5. Avak'yan S.A. Constitutionalism and public authority concepts and perspectives. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 11, pp. 27–30. (In Russ.).
6. Avak'yan S.A. Constitutionalism and bureaucratization of public authority. *Vestnik Moskovskogo univversityeta. Seria 11. Pravo*, 2014, no. 1, pp. 60–66. (In Russ.).
7. Alebastrova I.A. Fundamental principles of constitutionalism: concept, system, evolution, correlation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2014, no. 10 (47), pp. 214–218. (In Russ.).

8. Baburin S.N. *Integration constitutionalism*. Moscow, Norma Publ., INFRA Publ., 2020. 264 p. (In Russ.).
9. Baburin S.N. *The moral state: Russian view on the values of constitutionalism*. Moscow, Norma Publ., 2020. 536 p. (In Russ.).
10. Bobrova N.A. Constitutional system and constitutionalism in Russia. Moscow, Zakon i parvo Publ., YUNITI-DANA Publ., 2003. 264 p. (In Russ.).
11. Bondar' N.S. *Judicial constitutionalism: doctrine and practice*, Monograph, 2nd ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2015. 528 p. (In Russ.).
12. Kravets I.A. *Russian constitutionalism: issues of formation, development and implementation*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2000. 675 p. (In Russ.).
13. Kutafin O.E. *Russian constitutionalism*. Moscow, NORMA Publ., 2008. 544 p. (In Russ.).
14. Mavlyutova R.N., Sultanova D.A. The concept, essence and principles of constitutionalism in Russia, in: *Konstitutsionalizm, ego printsipy i ikh rol' v rasviti i zashchite prav cheloveka*, Collections of thesis of report of 1st Youth learning readings (May 18, 2016, Ufa), Ufa, Aeterna Publ., 2016, pp. 44–48. (In Russ.).
15. Mamut L.M. Legal state: ideologeme and modern constitutional texts. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2011, no. 2, pp. 101–108. (In Russ.).
16. Medushevskii A.N. *Reflections on Modern Russian constitutionalism*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2007. 176 p. (In Russ.).
17. Nikitina A.V. *Constitutional and legal disputes*, Doct. Diss. Thesis. Omsk, 2019. 42 p. (In Russ.).
18. Safina S.B. *The current state and ways of improving the constitutional legislation of the republics within the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2019. 42 p. (In Russ.).
19. Simonov V.A. The Constitution of the Russian Federation: from where and to where? *Kul'tura*, 2020, no. 2 (39), pp. 75–82 (In Russ.).
20. Chirkin V.Ye. Challenges of modernity and Russian constitutionalism: general, particular, singular. *Konstitutsionnyi vestnik*, 2008, no. 1 (19), pp. 34–37. (In Russ.).
21. Shaio A. *Self-restraint of authorities*. Moscow, Yurist Publ., 2001. 292 p. (In Russ.).
22. Tarasenko V.V. *Social minority in constitutional law*. Omsk, 2016. 268 p. (In Russ.).
23. Nachaldzhyan A.A. *Ethnopsychology*. St. Peterburg, Piter Publ., 2004. 381 p. (In Russ.).
24. Fletcher J. About the Russian state, in: *Proezhaya po Moskovii (Rossiya 16–17 vekov glazami diplomatov)*, Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1991, pp. 25–138. (In Russ.).
25. Soldatov S.V. *Caucasian War of 1817-1864 in the assessment of contemporaries*, Cand. Diss. Thesis. Chelyabinsk, 2004. 24 p. (In Russ.).
26. Boldyrev O.Yu. The Constitutional Reform in Russia: Relevancy, Implementation, Prospects. Part 2. Amendments to the Constitution: Unsolved and New Issues and the Further Reformation Vector. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 12, pp. 3–8. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-12-3-8.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Симонов Владимир Александрович – 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: breis222@yandex.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Vladimir A. Simonov – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia E-mail: breis222@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Симонов В.А. Совершенствование конституционно-правового механизма защиты конституционализма в России / В.А. Симонов // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 100–108. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).100-108.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Simonov V.A. Improvement of the constitutional mechanism for the protection of constitutionalism in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 100–108. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).100-108. (In Russ.).

**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ФИНАНСОВАЯ НАУКА В РОССИИ И ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)*****М. Карфикова¹, Е.В. Черникова²**¹ *Карлов университет, г. Прага, Чехия*² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

21 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Финансовое право, финансовая наука, финансы, публичные финансы, финансовая деятельность государства и муниципальных образований, система финансового права, бюджетное право, налоговое право, подотрасли финансового права, принципы финансового права

Предметом исследования являются процессы развития финансового права и финансовой науки в России и Чехии. Формирование финансово-правовой теории в обеих странах происходило в условиях перемен. Исследуемый период в Чехословацкой Республике составляет время от ее образования в 1918 г. и до образования Чешской Республики в 1993 г., в частности, акцент делается на периоде XXI в. Периодизация финансового права и финансовой науки, а также система финансового права понимаются с учетом преподавания финансового права и финансовых наук на юридическом факультете Карлова университета. Также дается характеристика процессу развития финансового права и финансовой науки в дореволюционной России, освещается советский период развития финансового права, делается акцент на проблемах развития современного финансового права. Периодизация финансового права, а также система финансового права представляются сквозь призму преподавания дисциплины финансового права на юридических факультетах российских высших учебных заведений. Цель исследования определяется в установлении общего и различного в развитии финансово-правовой доктрины обеих стран, определении современных тенденций в формировании как отрасли публичного права и, соответственно, научной и учебной дисциплины. В ходе исследования использованы сравнительно-правовой, исторический и аналитический научные методы. Гипотеза о единстве начал финансового права и финансовой науки и публичных финансах как основной категории, а также о самостоятельности и независимости этой отрасли публичного права нашли свое подтверждение в ходе исследования и изложены в качестве выводов.

**FINANCIAL LAW AND FINANCIAL SCIENCE IN RUSSIAN FEDERATION AND CZECH REPUBLIC
(COMPARATIVE RESEARCH)******Marie Karfikova¹, Elena V. Chernikova²**¹ *Charles University, Prague, Czech Republic*² *The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia***Article info**

Received –

2021 July 21

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

The subject of the article is the processes of development of financial law and financial science in Russia and the Czech Republic.

The purpose of the study is to establish common and different in the development of the financial and legal doctrine of both countries and to identify current trends in the formation of both branches of public law.

The methodology. Comparative legal, historical and analytical scientific methods were used. The main results, scope of application. Formation of financial-legal theory in both countries took place under the circumstances of political changes. In relation to the Czechoslovak Republic, the attention is focused on the period from the formation of the Czechoslovak Republic in 1918 to the formation of the Czech Republic in 1993, and the main emphasis is

* Часть статьи, касающаяся Чехии, была подготовлена в рамках программы «PROGRES Q02 – Публикация права в европейских и международных сопоставлениях», реализуемой в 2021 г. на юридическом факультете Карлова университета.

** The part of text concerning Czech Republic was prepared within the program PROGRES Q02 – Publication of Law in the European and International Comparative Studies, implemented in 2021 at the Faculty of Law, Charles University.

Keywords

Financial law, financial science, finance, public finance, financial activity of the state and municipalities, system of financial law, budget law, tax law, sub-branches of financial law, principles of financial law

made on the period of the 21st century. Periodization of financial law and financial science, and also the system of financial law considers the teaching of financial law and financial science at the Faculty of Law, Charles University. The study also characterizes the process of development of financial law and financial science in pre-revolutionary Russia, highlights the Soviet period of development of financial law, focuses on the problems of development of modern financial law. Periodization of financial law, as well as the system of financial law, are presented from the perspective of teaching of the subject of financial law at the faculties of law. The authors suppose that the modern system of financial law and financial science has retained the original division into two parts, general and specific. All sub-branches of the special part of financial law may be divided into three main blocks: (1) sub-branches of the fiscal part of financial law; (2) sub-branches of the non-fiscal part of financial law; (3) common sub-branches of the non-fiscal part of financial law.

Conclusions. The hypothesis about the unity of the principles of financial law and financial science, and public finance as the main category, as well as about the independence of this branch of public law was confirmed during the study. Due to the growing volume of legal regulation in both countries, the historical division of the financial law system is not enough, there is an extensive fragmentation of division in the financial law system. We are observing the emergence of new sub-branches, which are likely to tend to the formation of new branches.

1. Финансовое право и финансовая наука

1.1. Финансовое право и финансовая наука

Финансовое право и финансовая наука на протяжении нескольких десятилетий занимают прочное место среди отраслей публичного права. В публичном праве характерно использование обязательных (императивных) правовых норм и высшего положения государственного органа, который может принимать решения о субъективных правах и правах других юридических лиц (но только *secundum et intra legem*) [1, p. 116]. Финансовое право и финансовая наука вместе с их регулируемыми механизмами создают организационные и правовые предпосылки для функционирования экономики, а также выполняют другие функции и способствуют преобразованию экономики в современную функциональную и динамично развивающуюся систему. В этом духе финансовое право выступает как публичная отрасль права, научная и педагогическая дисциплина, которая занимает прочное место на юридических факультетах Чешской Республики. Сегодня никто не сомневается в том, что финансовое право в Чешской Республике является независимой отраслью права, важной составляющей чешской правовой системы [2–4]. Одновременно, это традиционная и общепризнанная область юридической науки, что находит отражение в педагогической практике. Финансовое право как самостоятельный и независимый предмет преподается в рамках общей обязательной основы обучения в магистратуре права на всех четырех юридических факультетах государственных университетов Чешской Республики. На юридическом факультете Карлова университета в настоящее время суще-

ствует независимая кафедра финансового права и финансовых наук [5; 6].

Чешское финансовое право и финансовая наука имеют устойчивое развитие в течение длительного времени и продолжают динамично развиваться сегодня [7; 8]. В контексте определения финансового права в первую очередь следует разобратся с дефиницией основного финансово-правового института, а именно института финансового права. Финансовое право и финансовая наука как отдельная отрасль права (т. е. совокупность норм финансового права) регулируют именно финансы и права и обязанности, с ними связанные. Таким образом, финансы являются первичным предметом регулирования финансового права. Категория финансов претерпела длительное развитие. Первоначальный термин «финансы» восходит к лат. *finis* («конец»), означавшему в переносном смысле прекращение обязательства, в основном – платеж по отношению к монарху, а позже к государству. Финансы всегда выражали отношения с государственной экономикой [9, p. 9].

Финансы чаще всего определяют как комплекс финансовых отношений, связанных с созданием, распределением и использованием денег или их части [9, p. 8]. Если они являются предметом финансового права, такие финансовые отношения становятся финансовым правом, и права и обязанности, содержащиеся в этих юридических отношениях, имеют юридическую силу. Однако, помимо прав и обязанностей, составляющих содержание финансовых правоотношений, финансовое право также регулирует права и обязанности, существующие вне финансо-

вых отношений (вне финансов), которые, однако, прямо или косвенно связаны с финансами.

Финансовое право как самостоятельная отрасль права в настоящее время воспринимается в большинстве стран Центральной Европы, становится всё более важной частью права даже с учетом взаимопроникновения в другие правовые и неправовые сферы (например, в экономические, политические и социальные) [9, р. 31]. Растет объем правовых норм, регулирующих финансовые отношения (финансы), а также права, обязанности и факты, относящиеся к финансам. Подобным образом финансовое право определяется в профессиональных публикациях. В связи с аналогичными социальными и правовыми изменениями в Чешской Республике и Словакии после разделения общего государства следует упомянуть и понятие финансового права [10–14]. В братиславском учебнике по финансовому праву, финансового право определяется как «самостоятельная отрасль права, предметом которой является особый круг имущественных отношений, которые выражаются в деньгах и возникают при концентрации средств в государственных и других общественных финансовых фондах, а также в процессе их перераспределения и использования» [15, р. 14].

Проблематика финансового права настолько сложна, что ее изучение, понимание, а также оценка не могут обойтись без прояснения некоторых основных вопросов. Это в первую очередь интерпретация тех экономических категорий, которые составляют основу проблематики, без существования которых финансовое право и финансовая наука потеряли бы свое обоснование. Эти категории включают понятие финансов и связанных с ними финансовых и денежных отношений [16, р. 7].

Финансовое право и финансовая наука относятся не только к научным, но и к важным учебным дисциплинам. Право в объективном смысле – это совокупность действующих правовых норм как общеобязательных правил поведения, установленных или признанных государством (или международным сообществом государств). Правовые нормы характеризуются формальной определенностью, они содержатся в официальных, признанных государством (или государствами) источниках права [17, р. 15 et seq.]. Определенный таким образом закон является объективным правом. Объективное право дает ответ на вопрос *quid iuris*, т. е. что применяется в данном случае как закон, какая правовая норма применяется в данном случае. Таким образом, объективный закон дает ответ на вопрос о том, что в данной

ситуации по закону или против закона в целом. Предмет финансовой науки, в том числе финансового права, начали преподавать на юридическом факультете в Праге со второй половины XVIII в. В учебнике 1765 г. профессора Дж. Зонненфельса предмет финансовой науки и финансового права определяется следующим образом: «Финансовые науки показывают, как можно выгодно увеличить и использовать государственные доходы» [18, р. 23]. Финансовые науки и финансовое право были объединены в один экзаменационный предмет, озаглавленный «Финансовые науки с особым вниманием к австрийскому финансовому законодательству», в рамках третьего так называемого государственного экзамена по государственному праву в 1893 г. приказом от 24 декабря 1893 г. В такой же форме экзамен был перенят и после образования независимой Чехословакии и существовал до 1949 г., только название предмета было изменено и гласило: «Финансовая наука с особым вниманием к чехословацкому финансовому законодательству».

В экономической, особенно в финансовой и денежно-кредитной, политике после образования Чехословакии определились три направления, которые были представлены прекрасными и сильными личностями и четко отражались в управлении государственными финансами. Основным в первой половине 1920-х гг. являлось направление доктора А. Рашина [19], который был решительным сторонником неоллиберальной школы. Доктор А. Рашин требовал не только баланса доходов и расходов государства, но и соблюдения минимального диапазона между доходами и расходами бюджета. Со второй половины 1920-х гг. формировалось направление профессора К. Энглиша [20], который основывался на собственной оригинальной теологической экономической теории и вникал в практику государственных финансов. Также существовало направление чешских кейнсианцев, представленное прежде всего Я. Маком и Я. Небесаржем. Согласно этому направлению, государственный бюджет должен быть – вопреки либеральным взглядам – одним из важнейших механизмов запуска производства, восполняющим недостаток частных инвестиций.

Отметим, что названные теоретические подходы вступили в противоречие с реальной экономической ситуацией, которая давала лишь очень тесное пространство для их полного применения. Два основных представителя финансовой политики так называемой Первой республики – д-р А. Рашин (в качестве министра финансов) и проф. К. Энглиш (в ка-

честве министра финансов, а затем управляющего Национальным банком Чехословакии) – являлись видными чехословацкими юристами, экономистами, политиками и представителями финансовой наук и были непреклонны в бюджетной политике. Оба на практике внесли значительный вклад в реализацию экономической политики государства. Доктор А. Рашин в качестве министра финансов защищал чехословацкую валюту от (гипер)инфляционной судьбы валют некоторых соседних государств при создании республики. В 1919 г. была проведена так называемая финансовая реформа Рашина, которая заключалась в наклеивании гербовых марок на банкноты [21, р. 53–60] и инвентаризации имущества с целью установления единовременной имущественной нормы. Затем профессор К. Энглиш частично реализовал свои теоретические соображения в качестве министра финансов при проведении налоговой реформы. Так называемая налоговая реформа Энглиша 1927 г. [22, р. 124] была фундаментальной модернизацией налоговой системы [23] с финансово-научной точки зрения.

Другие изменения в развитии Чехословакии после 1949 г. также полностью отразились на государственных финансах как в системном, так и в материальном плане, поскольку государственные финансы, как уже было сказано, являются опорой реализации государственной политики в любой ситуации. В начале 1950-х гг. была проведена денежная реформа (Закон № 41/1953 Свода законов, О денежной реформе) и введена система новых налогов [24, р. 124 et seq.], которая была скорректирована в конце 1950-х – начале 1960-х гг., но по существу ее основные черты сохранились до принятия новой налоговой системы 1 января 1993 г. Появление федеральной организации нашего государства в 1968 г. означало только лишь разделение полномочий между Федеральным собранием и Национальным советом (чешским и словацким), но с точки зрения системы финансового права не принесла много нового.

Важным теоретиком и педагогом того времени был профессор Б. Спачил – профессор финансового права и финансовых наук на юридическом факультете Карлова университета в Праге, уместно упомянуть его монографию «Теория финансового права в Чехословакии», опубликованную в 1970 г. [25].

¹ Это не традиционный государственный экзамен, который в России сдают в конце пятого курса. В Чехии имеет место такой вид государственного экзамена, который, как правило, сдают по материалам нескольких семестров в конце

Среди других важных личностей и представителей финансовой науки и финансового права в Чехословакии относятся профессор М. Бакеш в Чешской республике [12], профессор А. Словинский и профессор Я. Гиращек в Словацкой Республике [26].

Большое влияние на правовое регулирование общественных отношений оказала Бархатная революция 1989 г., повлекшая изменение социальных, экономических и политических условий. После 1989 г. постепенно все отрасли права претерпели кардинальные изменения. Важность этих трансформаций наглядно иллюстрируется концептуальными изменениями правовой материи в области частного права как регулирующей основные отношения между людьми. Кульминацией здесь стала рекодификация гражданского права в 2012 г. [27, р. 63 et seq.]. Произошел отказ от концепции независимого семейного права путем включения его в качестве части в Гражданский кодекс [28, р. 317 et seq.]. Модификации в организации основ семейных, имущественных и социальных отношений затронули экономическую сферу, что отразилось в финансовом праве и финансовой науке. Сфера регулирования увеличилась, стала многообразней, и предмет данных наук, соответственно, подвергся расширению. Проведение значительного объема научных исследований в этой части, педагогической и методической работы в разы увеличило социальный и практический интерес к финансово-правовой сфере. Развитие финансовой науки и финансового права в Чехии после 1989 г. получило новый импульс, проявилось в формировании новых научных подходов, в преподавании курса финансового права, его структуре и методике. На юридическом факультете Карлова университета дисциплина «Финансовое право и финансовая наука» в 1993–2001 гг. вновь получила в качестве итоговой аттестации статус государственного экзамена в ходе обучения на третьем выпускном общеобразовательном курсе¹.

В последние десятилетия в финансово-правовой теории Чехии выявлена тенденция к выделению из финансового права отдельных областей права. Устойчивое направление такого явления, на наш взгляд, связано с растущим научно-практическим значением финансового права, увеличением объема финансово-правовых норм, а также сложно-

третьего курса, и после такого экзамена студенты не получают никакого титула, поскольку продолжают обучение далее.

стями правоприменения. В частности, тренд и направленность во взглядах можно отметить в отношении налогового права. Представление о налоговом праве как о самостоятельной отрасли права – это тенденция, с которой чешской юридической науке пришлось столкнуться и которая в будущем требует надлежащего анализа и научного осмысления. Утверждать, что понятие налогового права как отдельной отрасли права полностью исключено, без тщательного априорного исследования не представляется правильным. Однако мы считаем, что необходимо вести серьезные научные дискуссии для объединения мнения экспертов, занимающихся финансовым правом и теорией права в Чешской Республике, о положении налогового права как подсектора (подотрасли) финансового права или как об отдельной (самостоятельной) отрасли права.

1.2. Финансовое право и финансовая наука в России

Рассматривая финансовое право и финансовую науку с позиции современной российской научной теории, мы не можем аналогично утверждать, что финансовое право и финансовая наука представляют собой единую публичную отрасль права, единую научную и педагогическую дисциплину. В русской научной доктрине финансовая наука и финансовое право традиционно принадлежали различным сферам – экономической и правовой. Финансовая наука развивалась в рамках политической экономики, и развилась к XIX в. в науку о государственных финансах.

Справедливо отметить, что исследования экономистов и юристов шли параллельно, первые изучали экономические процессы и явления, связанные с финансами, прежде всего государственными доходами и расходами, а вторые – соответственно общественные отношения, связанные с финансами (денежные отношения), и правовые нормы, их регулирующие. отождествления финансовой науки с финансовым правом в русской научной доктрине не наблюдалось. Так, известный русский правовед Э.Н. Берендтс в своем учебнике «Русское финансовое право» (1914) различает понятия «наука финансового права» и «финансовое право», при этом разделяет понятия «наука о финансах» (финансовая наука) и «наука о государственном хозяйстве». Определяя финансовое право, ученый отмечает, что в его рамках исследуется хозяйство государства, но не с точки зрения того, что полезно, целесообразно, а с точки зрения правовой. То есть, финансовое право изучает те правовые нормы, которые лежат в

основе хозяйственной деятельности государственной власти и ее органов как деятельности не произвольной, а закономерной. Весьма интересно, что систему финансового права Э.Н. Берендтс представляет как науку, по институтам, и как учебный курс. Впервые наименование «Финансовое право» было упомянуто профессором Московского университета Ф.Б. Мильгаузенем в одноименном курсе лекций по этой дисциплине, литографированном студентами и таким образом обнародованном в 1865, 1866, 1868 гг.

Финансовое право, входящее в современную правовую российскую систему права, выделяется среди других отраслей как активно развивающееся в связи с изменением экономических и политических условий страны, произошедших в конце XX в. Сегодня никто не сомневается в том, что финансовое право в Российской Федерации является самостоятельной отраслью публичного права, важной частью российской системы права, общепризнанной областью юридической науки. Финансовое право как независимая учебная дисциплина преподается в рамках общей обязательной основы обучения на всех юридических факультетах государственных высших образовательных учреждений, в рамках которых существуют независимые кафедры финансового права (МГУ, ВГУ, Юридическая академия им. О.Е. Кутафина и др.).

Следует отметить, что вопрос понимания места финансового права как самостоятельной и независимой отрасли в системе советского права продолжительное время являлся дискуссионным. В рамках советской науки данный вопрос практически был решен в конце 1960-х – начале 1970-х гг. В ходе дискуссии, начавшейся в конце 1940-х – начале 1950-х гг., как и в Чехии, сложились три течения. Известный ученый Р.О. Халфина в 1952 г., впервые сформулировала положение о самостоятельности финансового права путем его выделения из государственного и административного права [29, с. 194–195]. Данную позицию разделяли такие известные ученые, как Б.Н. Иванов [30, с. 40–41], М.И. Пискотин [31, с. 49], С.Д. Цыпкин [32, с. 14–15], и поддерживали М.В. Карасева, Э.Д. Соколова. Другая позиция состояла в том, что финансовое право не выделялось ни из какой иной отрасли права, а изначально возникло независимо как самостоятельная отрасль права наряду с административным и государственным правом. Данную точку зрения поддерживали такие известные ученые, как С.И. Вильнянский [33, с. 107], М.А. Гурвич [34, с. 36], Е.А. Ровинский [35, с. 64],

Н.И. Химичева [36, с. 8–10], А.И. Худяков [37, с. 43–44]. Сторонниками такого подхода также являются О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева.

Дискуссия в этой части завершилась в 1976 г. обоснованным выводом В.В. Бесчеревных о том, что финансовое право не выделялось из других отраслей права, а возникло как самостоятельное наряду и одновременно с административным и государственным правом [38, с. 30]. В современных условиях развития финансово-правовой науки данная точка зрения нам кажется наиболее обоснованной.

В российской правовой теории также присутствует позиция о несамостоятельности финансового права. Ряд ученых (В.К. Райхер, В.К. Андреев, И.С. Гуревич) полагали финансовое право комплексной отраслью права, состоящей из нескольких отраслей (бюджетного права, налогового права, банковского права, страхового права, правовой организации сберегательного дела). Данная точка зрения в ходе дискуссии отошла на второй план, и начиная со второй половины 1970-х гг. прошлого столетия постепенно упрочилось мнение о финансовом праве как независимой и самостоятельной отрасли публичного права, научной и учебной дисциплине.

Сущность финансового права в российской правовой доктрине определяется следующим образом: это упорядочение, стабилизация и воспроизводство общественных отношений в сфере финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, осуществляемой в нормативной форме и охраняемое средствами государственного принуждения [39, с. 11–14].

Развитие финансового права как самостоятельной отрасли свидетельствует о неоднократном изменении предмета финансового права. В советское время предмет финансового права определялся через отношения, связанные с финансовой деятельностью государства. После принятия Конституции РФ 1993 г. и установления местного самоуправления и различных форм собственности предмет финансового права дополнился отношениями, связанными с местными финансами и финансовой деятельностью муниципальных образований. Монополизм категории финансовой деятельности государства и муниципальных образований в составе предмета финансового права был приостановлен. Использование государством и местным самоуправлением денежных фондов различной формы собственности, вовлечение частных ресурсов в ее осуществление порождает отношения (права и обязанности), связанные с публичными финансами. Критерием отнесения обществен-

ных отношений к предмету финансового права стало выполнение финансами публичных задач.

В результате изменений в общественной жизни происходят изменения в предмете финансового права. Отношения, связанные с публичными финансами, права и обязанности, возникающие в ходе использования в деятельности государства и муниципальных образований, а также уполномоченных ими субъектов, сегодня обоснованно относят к предмету финансового права. Заметим, что процессы изменения предмета финансового права наблюдаются и в российской, и в чешской правовой доктринах и связаны прежде всего с соответствующими изменениями в общественной жизни.

2. Система (структура) финансового права и финансовой науки

В продолжение сказанного, современная система финансового права и финансовой науки представляется совокупностью правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования денежной массы и ее составляющих. Как указывает профессор А. Герлох, система права – это объединение правовых норм, имеющее характер системы, и ее разделение на части [40]. Финансовое право регулирует в первую очередь те отношения, в которых государство участвует напрямую, и те, на которые может влиять косвенно. Каждая отрасль права образует самостоятельную систему, определенную взаимоотношениями отдельных институтов, что также относится к финансовому праву [9, р. 60].

2.1. Система (структура) финансового права и финансовой науки до 2018 г.

Финансовое право до 2018 г. имело классическую структуру, основываясь на правовом позитивизме и, как и большинство правовых отраслей, делилось на две части – общую и особенную [41, р. 12]. В общей части были разработаны основополагающие начала отрасли. К общей части финансового права относились проблематика финансовой деятельности и ее организационно-правовых форм, предмет и система финансового права, в том числе обширные вопросы реализации финансово-правовых норм. В общей части также находились вопросы финансово-правовых отношений, их субъектов и объектов, правах и обязанностях их участников. В общую часть входили источники финансового права, их конституционные основы, вопросы государственного надзора за финансовой деятельностью и финансового контроля, а также основные финансово-правовые институты.

Особенная часть финансового права была обширной и состояла из законов и подзаконных актов. В особенной части был разработан вопрос о собственном позитивном праве. Хотя мнения о классификации могут быть разными, особенно с терминологической точки зрения, в зависимости от взаимосвязи содержания отдельных норм особенную часть финансового права можно было разделить:

- 1) на правовое регулирование публичных бюджетов и государственных фондов,
- 2) правовое регулирование налогов, сборов, пошлин и других обязательных выплат,
- 3) правовое регулирование кредита,
- 4) правовое регулирование валюты, денежного обращения и платежной системы,
- 5) валютное регулирование
- 6) правовое регулирование финансовых рынков [41, р. 13].

Отдельные области специальной части финансового права состояли как из материально-правовых, так и из процессуальных норм. Относительно молодой частью финансового права был раздел законодательства о финансовых рынках. Помимо вопросов, регулируемых торговым (коммерческим) или гражданским правом, сюда относились правовое регулирование капитальных и денежных операций, публично-правовое регулирование субъектов, действующих на финансовом рынке, а также регулирование определенных инструментов финансового рынка и операций с ними, включая ценные бумаги и финансовые, товарные и другие производные инструменты.

2.2. Система (структура) финансового права и финансовой науки после 2018 г.

Современная система финансового права и финансовой науки сохранила изначальное деление на две части, общую и особенную [9, р. 76]. При этом особенная часть довольно объемна и состоит из отдельных подотраслей (хотя в тексте используются для обозначения отдельных поддисциплин термины «бюджетное право», «налоговое право», «валютное право» и т. д., под этим не подразумевается специальная область права, а только обозначение поддисциплин финансового права) [9, р. 77].

Последний монографический учебник финансового права [9] с 2018 г. распределил все подотрасли особенной части финансового права на три основных блока:

1. Подотрасли фискальной части финансового права.
2. Подотрасли нефискальной части финансового права.

3. Распространенные подсекторы нефискальной части финансового права.

В состав первого блока входят бюджетное право, налоговое право и дотационное право. Фискальное финансовое право и его подотрасли связаны с государственными бюджетами, их доходами и расходами, т. е. с созданием, распределением, перераспределением и использованием бюджетных средств (денежной массы в этих фондах). Бюджетное право касается государственных бюджетов в целом, налоговое право занимается основными доходами публичных бюджетов, а дотационное право – основными расходами государственных бюджетов.

Нефискальная часть финансового права и его подотрасли не связаны с государственными бюджетами, но связаны непосредственно с денежным обращением, движением денежной массы, ее созданием, распределением, перераспределением и использованием. В состав второго блока входят валютное и денежное право и право финансовых систем. Валютное и денежное право занимается вопросами денежной массы и составляющих ее элементов (видов денег). Валютное право иностранной денежной массы и право финансовых рынков имеют свой предмет – местный финансовый рынок и распределение денежной массы на этих рынках.

Расширенные подотрасли нефискальной части финансового права – эти подсектора включают банковское право, регулирующее деятельность банков и других кредитных организаций, страховое право, регулирующее деятельность страховых и перестраховочных компаний, и право рынка капитала, регулирующее деятельность инвесторов, эмитентов и поставщиков услуг, связанных с инвестициями на финансовых рынках. Общим для этих подотраслей является то, что люди и другие лица, которые регулируются, управляют значительной частью денежной массы [9, р. 77–78].

В дополнение к указанным подотраслям существуют определенные области, в которых можно найти существенные части финансового права, такие как кредитное право, закон о борьбе с «отмыванием» денег, бухгалтерское право, право государственных закупок, игровое право, закон о ценообразовании и оценке, закон о заработной плате [9, р. 279 et seq.].

Современная система российского финансового права также сохранила традиционное деление на две части – общую и особенную. Внутри отрасли финансового права финансово-правовые нормы группируются в определенные правовые институты.

Институты представляют собой взаимосвязанные и взаимообусловленные группы правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения определенной узкой области внутри отрасли права. В общую часть финансового права традиционно включаются все институты, обеспечивающие институты особенной части, принципы финансового права, методы регулирования, состав законодательства, финансовый контроль и ответственность. Особенную часть составляют нормы, регулирующие бюджетные отношения, налоговые отношения, банковскую систему, денежную (платежную) систему, валютную систему, отношения государственных и муниципальных закупок, инвестиционные отношения, страховые отношения, парафискальные сборы. Аналогично проблематике, существующей в чешской финансово-правовой науке, в российской доктрине имеет место вопрос о выделении из финансового права в самостоятельную отрасль налогового права, банковского права. В ходе научных дискуссий сегодня не сформирована обоснованная позиция. Налоговое право, как и банковское право, являются подотраслями финансового права, составными частями науки финансового права.

3. Выводы

Можно заключить, что в обеих доктринах проблема предмета финансового права – это вопрос всегда актуальный, поскольку предмет финансового права, как и любой отрасли права, постоянно находится в развитии. Такое положение, на наш взгляд,

связано с развитием системы права в целом, изменениями политической и государственной власти, углублением научных знаний в данной отрасли. В ходе настоящего исследования выявлен ряд различий в развитии российской и чешской финансово-правовой доктрины при условии принадлежности к единой правовой семье. Одной из существенных особенностей является отнесение в российской доктрине финансового права и финансовой науки к различным сферам – соответственно, праву и экономике. В чешской правовой доктрине, как мы установили, финансовое право и финансовая наука на протяжении нескольких десятилетий занимают прочное место среди отраслей публичного права, а также являются единой научной и учебной дисциплиной.

Изменения в системе финансового права свидетельствуют о развитии финансового права и финансовой науки, которое берет свое начало в большом количестве правовых норм, регулирующих юридическую отрасль. Сегодняшние правила пытаются казуистическим образом регулировать действия людей. Таким образом, степень правового регулирования несравнима с прошлым. В связи с растущим объемом правового регулирования исторического разделения системы финансового права недостаточно, существует обширная фрагментация деления в системе финансового права. Мы наблюдаем появление новых подотраслей, которые, вероятно, будут иметь тенденцию к появлению (формированию) новых отраслей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Gerloch A. *Teorie práva* / A. Gerloch. – 6th ed. – Plzeň : Ale Čeněk, 2013. – 310 s.
2. Funk V. *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu 1922-1929* / V. Funk. – Praha ; Smíchov : VŠEHRD, 2015. – 432 s.
3. Engliš K. *Finanční věda* / K. Engliš. – Brno : Polygrafia Brno, 1929. – 407 s.
4. Vybral V. *Nástin československého práva finančního* / V. Vybral. – Praha ; Brno : Orbis, 1934. – 41 s.
5. *Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva. I. Obecná část.* – Praha : VŠEHRD, 1994. – 135 s.
6. *Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva. II. Zvláštní část.* – Praha : VŠEHRD, 1995. – 212 s.
7. Spáčil B. *Československé finanční právo* / B. Spáčil. – Praha : Orbis, 1959. – 416 s.
8. *Finanční právo ČSSR* / B. Spáčil a kol. – Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1965. – 185 s.
9. *Teorie finančního práva a finanční vědy* / M. Karfíková a kol. – Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018. – 356 s.
10. *Československé finanční právo* / M. Bakeš a kol. – Praha : Panorama, 1979. – 312 s.
11. *Československé finanční právo* / M. Bakeš a kol. – Praha : Ústav státní správy, 1987. – 371 s.
12. *Finanční právo* / M. Bakeš a kol. – 2nd ed. – Praha : C.H. Beck, 1999. – 416 s.
13. Némec E. *Úvod do studia finanční politiky.* – Praha : VŠEHRD, 2001. – 61 s.
14. *Finanční právo* / M. Bakeš a kol. – 4th ed. – Praha : C.H. Beck, 2006. – 741 s.
15. Králik J. *Finančné právo* / J. Králik, D. Jakubovič. – Bratislava : VEDA, 2004. – 725 s.
16. Funk V. *Finanční věda, se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu* / V. Funk. – Praha : VŠEHRD, 1926. – 97 s.

17. Gerloch A. *Teorie práva* / A. Gerloch. – 2nd ed. – Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2001. – 299 s.
18. Sonnenfels J. von. *Gründsatze der Polizei, Handlungs und Finanzwissenschaft* / J. von Sonnenfels. – Wien, 1764. – 309 s.
19. Karfíková M. Alois Rašín / M. Karfíková // *Antologie československé právní vědy v letech 1918-1939*. – Praha : Linde, 2009. – S. 637–639.
20. Karfíková M. Karel Engliš / M. Karfíková // *Antologie československé právní vědy v letech 1918-1939*. – Praha : Linde, 2009. – S. 576–582.
21. Rašín A. *Můj finanční plan* / A. Rašín. – Praha : Pražská akciová tiskárna, 1920. – 208 s.
22. Šouša J. *Daně a poplatky v 19. století a za Československé republiky* / J. Šouša // *Dějiny daní a poplatků* / M. Stary et al. – Praha : Havlíček Brain Team, 2009. – S. 124–133.
23. Engliš K. *Finanční věda* / K. Engliš. – Praha : Borový, 1929. – 407 s.
24. Karfíková M. *Soustava státních příjmů v letech 1952-1970* / M. Karfíková // *Dějiny daní a poplatků* / M. Stary et al. – Praha : Havlíček Brain Team, 2009. – S. 172–180.
25. Spáčil B. *Teorie finančního práva ČSSR* / B. Spáčil. – Praha : Orbis, 1970. – 176 s.
26. Slovinsky A. *Československé finančné právo* / A. Slovinsky, J. Girašek. – Bratislava : Obzor, 1974. – 390 s.
27. Frinta O. *Private Law in the Czech Republic - Development, Presence and Prospects* / O. Frinta // *Law Crossing Eurasia. From Korea to the Czech Republic* / J. Moon et al. – Passau ; Berlin ; Prague : RW&W Science & NewMedia, 2015. – S. 63–89.
28. Frintová D. *Selected issues of the recodification of family law in the Czech Republic* / D. Frintová, O. Frinta, M. Chromá // *Czech Law between Europeization and Globalization* / M. Tomašek et al. – Prague : Charles University in Prague : Karolinum Press, 2010. – S. 317–327.
29. Халфина Р.О. *Вопросы советского административного и финансового права* / Р.О. Халфина. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 214 с.
30. Иванов Б. Н. *О системе советского финансового права* / Б. Н. Иванов // *Труды ВЮЗИ*. – 1967. – Т. IX. – С. 40–41.
31. Пискотин М. И. *Советское бюджетное право. Основные проблемы* / М. И. Пискотин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.
32. Цыпкин С. Д. *Доходы государственного бюджета СССР* / С. Д. Цыпкин. – М. : Юридическая литература, 1973. – 222 с.
33. Вильнянский С. И. *К вопросу о системе советского права* / С. И. Вильнянский // *Советское государство и право*. – 1957. – № 1. – С. 107–109.
34. Гурвич М. А. *Советское финансовое право* / М. А. Гурвич. – М. : Госюриздат, 1954. – 324 с.
35. Ровинский Е. А. *Основные вопросы теории советского финансового права* / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с.
36. Химичева Н. И. *Субъекты бюджетного права* / Н. И. Химичева. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1978. – 222 с.
37. Худяков А. И. *Избранные труды по финансовому праву* / А. И. Худяков. – СПб. : Юридический центр-Пресс, 2010. – 272 с.
38. Бесчеревных В. В. *Компетенция Союза ССР в области бюджета* / В. В. Бесчеревных. – М. : Юридическая литература, 1976. – 176 с.
39. Грачева Е. Ю. *К вопросу о сущности финансового права* / Е. Ю. Грачева // *Федеральные и региональные аспекты финансового права : круглый стол, посвящ. 75-летию акад. Н. И. Химичевой : тез. выступлений (2–3 окт. 2003 г.)* / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов, 2004. – С. 11–14.
40. Gerloch A. *Teorie práva* / A. Gerloch. – 3rd ed. – Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. – 343 s.
41. *Finanční právo* / M. Bakaš a kol. – 6th ed. – Praha : C.H.Beck, 2012. – 549 s.

REFERENCES

1. Gerloch A. *Teorie práva [Theory of Law]*, 6th ed. Plzeň, Aleš Čeněk Publ., 2013. 310 p. (In Czech).
2. Funk V. *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu 1922-1929 [Financial Science with a Focus on Czechoslovak Financial Law of 1922-1929]*. Prague, Smichov, VŠEHRD Publ., 2015. 432 p. (In Czech).

3. Engliš K. *Finanční věda [Financial Sciences]*. Brno, Brno Publishing House, 1929. 407 p. (In Czech).
4. Vybrál V. *Nástin československého práva finančního [Topics in Czechoslovak financial law]*. Prague, Brno, Orbis Publ., 1934. 41 p. (In Czech).
5. *Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva. I. Obecná část [Introduction to the study of financial sciences and Czech financial law. Part I. General part]*. Prague, VŠEHRD Publ., 1994. 135 p. (In Czech).
6. *Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva. II. Zvláštní část [Introduction to the study of financial sciences and Czech financial law. Part II. Special part]*. Prague, VŠEHRD Publ., 1995. 212 p. (In Czech).
7. Spacil B. *Československé finanční právo [Czechoslovak Financial Law]*. Prague, Orbis Publ., 1959. 416 p. (In Czech).
8. Spacil B. et al. *Finanční právo ČSSR [Financial law of Czechoslovakia]*. Prague, State Pedagogical publishing house, 1965. 185 p. (In Czech)
9. Karfíková M. *Teorie finančního práva a finanční vědy [Theory of financial law and financial science]*. Prague, Wolters Kluwer CR Publ., 2018. 356 p. (In Czech).
10. Bakes M. et al. *Československé finanční právo [Czechoslovak Financial Law]*. Prague, Panorama Publ., 1979. 312 p. (In Czech).
11. Bakes M. et al. *Československé finanční právo [Czechoslovak Financial Law]*. Prague, Ustav statní spravy Publ., 1987. 371 p. (In Czech).
12. Bakes M. et al. *Finanční právo [Financial law]*, 2nd ed. Prague, C.H. Beck Publ., 1999. 416 p. (In Czech).
13. Nemecek E. *Úvod do studia finanční politiky [Introduction to Financial Policy Research]*. Prague, VSEHRD Publ., 2001. 61 p. (In Czech).
14. Bakes M. et al. *Finanční právo [Financial law]*, 4th ed. Prague, C.H. Beck, 2006. 741 p. (In Czech).
15. Králík J., Jakubovič D. *Finančné právo [Financial Law]*. Bratislava, VEDA Publ., 2004. 725 p. (In Slovak).
16. Funk V. *Finanční věda, se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu [Financial science, with special regard to the Czechoslovakian legislation]*. Prague, VŠEHRD Publ., 1926. 97 p. (In Czech).
17. Gerloch A. *Teorie práva [Theory of Law]*, 2nd ed. Dobra Voda, Aleš Čeněk Publ., 2001. 299 p. (In Czech).
18. Sonnenfels J. von. *Grundsätze der Polizey, Handungs und Finanzwissenschaft [Fundamentals of Police, Trade, and Financial Science]*. Vienna, 1764. 309 p. (In German).
19. Karfíková M. Alois Rašín, in: *Antologie československé právní vědy v letech 1918-1939 [Anthology of Czechoslovak Legal Science in 1918-1939]*, Prague, Linde Publ., 2009, pp. 637–639. (In Czech).
20. Karfíková M. Karel Engliš, in: *Antologie československé právní vědy v letech 1918-1939 [Anthology of Czechoslovak Legal Science in 1918-1939]*, Prague, Linde Publ., 2009, pp. 576–582. (In Czech).
21. Rašín A. *Můj finanční plán [My financial plan]*. Prague, Prazska akciová tiskarna Publ., 1920. 208 p. (In Czech).
22. Sousa J. Daně a poplatky v 19. století a za Československé republiky [Taxes and levies in the 19th century and during the Czechoslovak Republic], in: Stary M. et al. *Dějiny daní a poplatků [History of taxes and fees]*, Prague, Havlíček Brain Team Publ., 2009, pp. 124–133. (In Czech).
23. Engliš K. *Finanční věda [Financial Science]*. Prague, Borovy Publ., 1929. 407 p. (In Czech).
24. Karfíková M. *Soustava státních příjmů v letech 1952-1970 [The system of state revenues in 1952-1970]*, in: Stary M. et al. *Dějiny daní a poplatků [History of taxes and fees]*, Prague, Havlíček Brain Team Publ., 2009, pp. 172–180. (In Czech).
25. Spáčil B. *Teorie finančního práva ČSSR [The theory of financial law of the Czechoslovak Socialist Republic]*. Prague, Orbis Publ., 1970. 176 p. (In Czech).
26. Slovinsky A., Girasek J. *Československé finančné právo [Czechoslovak Financial Law]*. Bratislava, Obzor Publ., 1974. 390 p. (In Slovak).
27. Frinta O. Private law in the Czech Republic - development, availability and prospects, in: Moon J., Tomasek M. et al. *A law that crosses Eurasia. From Korea to the Czech Republic*, Passau, Berlin, Prague, RW&W Science & NewMedia Publ., 2015, pp. 63–89.
28. Frintová D., Frinta O., Chroma M. Selected issues of family law recodification in the Czech Republic, in: Tomasek M. et al. *Czech law between Europeanization and globalization*, Prague, Charles University in Prague Publ., Karolinum Press, 2010, pp. 317–327.

29. Khalfina R.O. *Issues of Soviet administrative and financial law*. Moscow, Academy of Sciences of the USSR Publ., 1952. 214 p. (In Russ.).
30. Ivanov B.N. On the system of Soviet financial law. *Trudy VYuZI*, 1967, vol. IX, pp. 40–41. (In Russ.).
31. Piskotin M.I. *Soviet Budget Law. The main problems*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1971. 312 p. (In Russ.).
32. Tsyarkin S.D. *Revenues of the state budget of the USSR*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1973. 222 p. (In Russ.).
33. Vilnyanskii S.I. On the question of the system of Soviet law. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1957, no. 1, pp. 107–109. (In Russ.).
34. Gurvich M.A. *Soviet Financial law*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1954. 324 p. (In Russ.).
35. Rovinskii E.A. *Basic questions of the theory of Soviet financial law*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1960. 193 p. (In Russ.).
36. Khimicheva N.I. *Subjects of budget law*. Saratov, Saratov University Publ., 1978. 222 p. (In Russ.).
37. Khudyakov A.I. *Selected works on financial law*. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentri-Press Publ., 2010. 272 p. (In Russ.).
38. Bescherevnykh V.V. *Competence of the USSR in the field of budget*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1976. 176 p. (In Russ.).
39. Gracheva E.Yu. To the question of the essence of financial law, in: Pokachalova E.V. (ed.). *Federal'nye i regional'nye aspekty finansovogo prava*, A round table dedicated to the 75th anniversary of Academician N.I. Khimicheva, abstracts of speeches (October 2-3, 2003), Saratov, 2004, pp. 11–14. (In Russ.).
40. Gerloch A. *Teorie práva [The theory of law]*, 3rd ed. Pilsen, Aleš Cenek Publ., 2004. 343 p. (In Czech).
41. Bakeš M., Karfíková M., Kotáb P., Marková H., et al. *Finanční právo [Financial Law]*, 6th ed. Prague, C. H. Beck Publishing House Publ., 2012. 549 p. (In Czech).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Карфи́кова Мария – доктор наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права и финансовых наук

Карлов университет

11640, Чехия, г. Прага, пл. Кюри, 7

E-mail: karfikov@prf.cuni.cz

ORCID-0000-0002-5655-7858.

Черникова Елена Вадимовна – доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой правового регулирования экономики и финансов

Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ

119606, Россия, г. Москва, пр. Володарского, 84

E-mail: ev.chernikova@igsu.ru

ORCID: 0000-0002-2978-5126

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Карфи́кова М. Финансовое право и финансовая наука в России и Чешской Республике (сравнительно-правовое исследование) / М. Карфи́кова, Е.В. Черникова // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 109–119. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).109-119.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Marie Karfíkova – JUDr., Prof., CSc., Head, Department of Financial Law and Financial Science
Charles University

7, nám. Curieových, Prague, 116 40, Czech Republic

E-mail: karfikov@prf.cuni.cz

ORCID: 0000-0002-5655-7858

Elena V. Chernikova – Doctor of Law, PhD in Economics, Professor, Head, Department of Legal Regulation of Economy and Finance

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

84, Volodarskogo pr., Moscow, 119606, Russia

E-mail: ev.chernikova@igsu.ru

ORCID: 0000-0002-2978-5126

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Karfíkova M., Chernikova E.V. Financial law and financial science in Russian Federation and Czech Republic (comparative research). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 109–119. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).109-119. (In Russ.).

РАЗВИТИЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

И.В. Глазунова

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

Информация о статье

Дата поступления –

10 июня 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, казначейское сопровождение бюджетных средств, целевые средства, федеральный бюджет, бюджетные средства, Федеральное казначейство, государственные закупки

На основе применения общенаучных методов в рамках сравнительного, логического и статистического исследования, а также посредством анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, правоприменительной практики рассматриваются предпосылки создания, сущностные характеристики и значение института казначейского сопровождения бюджетных средств. Выявляются пробелы и несовершенства в бюджетном праве в части регулирования отношений, связанных с казначейским сопровождением, высказываются предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на устранение выявленных противоречий.

DEVELOPMENT OF TREASURY MANAGEMENT OF PUBLIC PROCUREMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS

Irina V. Glazunova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2021 June 10

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

State financial control, budget control, treasury management, earmarked funds, federal budget, budgetary funds, the Federal Treasury, public procurement

The subject of this study is the legal norms contained in legislation, other legal acts, as well as materials of law enforcement practice regulating the process of treasury management of budgetary funds. This article also analyzes the experience of legal regulation of the mechanism of treasury management of budgetary funds during public procurement, examines the gaps in budget legislation directly related to the topic under consideration.

The purpose of this article is to consider the problems and prospects of the development of the Institute of the Federal Treasury in the Russian Federation. The reason for this study was multiple scientific discussions, which caused an ambiguous reaction from the legal community of Russia. The gaps in the budget legislation directly related to the topic under consideration are considered.

The methodology. General scientific methods were applied in the framework of comparative, logical and statistical research and analysis of law enforcement and judicial practice in the field of treasury management of budget funds.

The main results. A number of issues related to the chosen topic were considered. First of all, it is necessary to understand how the legal regulation of treasury management of budgetary funds is carried out. The form of legal regulation of treasury management differed from other forms and instruments of control - the norms on treasury management were established annually by the federal law on the federal budget and acts of the Russian Government, Russian Ministry of Finance and the Federal Treasury adopted in pursuance of this federal law. Secondly, it is worth noting how the procedure for treasury management of budgetary funds during public procurement is built. The mechanism of treasury management provides for operations on personal accounts opened in the Federal Treasury with funds received from the relevant budget in the form of subsidies and budget investments, as well as funds directed to the execution of government contracts, contracts, the source

of financing of which is the budget of the budgetary system of the Russian Federation. Thirdly, it is necessary to understand what prospects the institute of treasury management of public procurement has. Trends in the development of the institute of treasury management show that quantitative parameters will grow, including due to the use of "extended" treasury management and due to the spread of technological solutions to the level of subjects of the Russian Federation and municipalities.

Conclusions. Treasury management of budgetary funds during public procurement is a new institution of budget law, a comprehensive budgetary and legal instrument of public administration, which is used at the stage of budget execution for expenditures to exercise financial control over the public procurement, contracts with legal entities and sole proprietors who are not participants in the budget process. In addition, treasury management is a tool with sufficient elasticity and relative "versatility". At its core, it allows you to strengthen control over the targeted and effective use of budget funds, ensure transparency and openness of procurement procedures and execution of state contracts; reduce unscrupulous suppliers in the chain of co-executors while ensuring proper execution of the state contract; increase financial discipline of the parties to the contract. It is also worth noting that treasury management minimizes some of the risks inherent in the use process. This institution should be considered as a system element in a larger mechanism of budget monitoring.

1. Введение

Новые приоритеты развития российского общества и государства на современном этапе, такие как обеспечение национальной, экономической и экологической безопасности; развитие Арктической зоны; развитие информационного общества и искусственного интеллекта; противодействие экстремизму¹, требуют финансового обеспечения, которое осуществляется за счет бюджетных средств. В связи с этим идет активный поиск различных инструментов, способных повысить качество «настроек» функционирования государственного управления в сфере публичных финансов и обеспечить результативность и эффективность использования бюджетных средств². Разрабатываются и экспериментально внедряются новые правовые инструменты, такие как предоставление средств из федерального бюджета под потребность; казначейское сопровождение государственных контрактов, соглашений, договоров; использование казначейского аккредитива [1, с. 11–22; 2, с. 35].

Совершенствование системы публичного финансового контроля идет как по линии состава органов, наделенных полномочиями по проведению государственного контроля, так и по перечню инстру-

ментов и средств, используемых при осуществлении процедур государственного финансового контроля [3, с. 529–531; 4, с. 145, 147].

В контексте смены парадигмы финансового контроля как средства выявления правонарушений на контроль в качестве средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства был разработан и внедрен механизм контроля использования целевых средств федеральным казначейством – казначейское сопровождение бюджета.

Новый институт бюджетного права – институт казначейского сопровождения – выступает, как справедливо замечают Н.А. Поветкина и А.Ю. Демидов, и как инструмент настройки процесса государственного управления публичными финансами и постепенно задействуется в бюджетном процессе, и как элемент более масштабного механизма – бюджетного мониторинга [1, с. 155].

В числе предпосылок создания и внедрения нового инструмента финансового контроля можно выделить действовавшую до недавнего времени парадигму при определении периода жизни бюджетных средств, когда средства считались бюджетными до тех пор, пока находились на счетах получателей

¹ Указанные приоритеты закреплены в стратегиях – программных документах Российской Федерации, см.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»; Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности

Российской Федерации на период до 2025 года»; Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и др.

² Концепция повышения эффективности использования бюджетных расходов в 2019–2024 годах: распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р // СПС «КонсультантПлюс».

бюджетных средств (организаций, получающих бюджетное финансирование). После перечисления бюджетных средств на счета исполнителей по государственным контрактам или получателей субсидий, они теряли изначальный статус, становились «квазибюджетными», а значит, не подлежали контролю со стороны государства, что, во-первых, нарушало системную взаимозависимость целей и результатов государственного управления и задействованных бюджетных механизмов. Во-вторых, денежные средства предоставляются из государственной казны не для того, чтобы их потом искать [5, с. 270–272].

К дополнительным предпосылкам перевода средств бюджета на казначейское сопровождение можно отнести особенности финансово-хозяйственной деятельности отдельных получателей бюджетных инвестиций и субсидий, а также такие частые нарушения установленного порядка расходования бюджетных средств на государственные закупки, субсидии и бюджетные инвестиции, как закупка продукции по необоснованно завышенным ценам; заключение контракта с недобросовестным поставщиком продукции (получателем субсидии, бюджетной инвестиции); недостижение целей предоставления субсидий, бюджетных инвестиций; несвоевременная приемка и оплата продукции и др. [6, с. 26–29; 7, с. 6, 7].

Вышеизложенные причины и послужили предпосылками системных преобразований в системе управления публичными финансами, направленных на снижение рисков утраты бюджетных средств, их нецелевого и неэффективного использования, недостижения и несвоевременного достижения конкретных результатов, и обусловили создание в 2015 г. на основе модели банковского сопровождения³ института казначейского сопровождения, начавшего функционирование с 2016 г.⁴ [8, с. 16].

³ При разработке механизма казначейского сопровождения был использован советский опыт государственных строительных банков, которые, управляя потоком бюджетных средств, не только обеспечивали своевременный перевод денежных средств на счета поставщиков, но и занимались экспертизой проектов, рассматривали содержание государственных контрактов, проводили оценку потенциальных поставщиков, определяли исполнителя, анализировали качество работ, материалов, участвовали в приемке работ.

⁴ См.: Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год и на плановый пе-

2. Правовое регулирование казначейского сопровождения

Казначейское сопровождение выступает гибким инструментом внутреннего финансового контроля, способствующим созданию условий по обеспечению фактического получения товаров, работ, услуг, финансирование которых осуществляется за счет бюджетных средств, и сокращению дебиторской задолженности, а также повышению дисциплины и ответственности как исполнителей государственных контрактов, так и государственных заказчиков.

До недавнего времени форма правового регулирования казначейского сопровождения отличалась от иных форм и инструментов контроля, – нормы о казначейском сопровождении ежегодно устанавливались федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми во исполнение указанного федерального закона актами **Правительства РФ, Минфина РФ и Федерального казначейства**⁵. Если принять во внимание экспериментальный характер института казначейского сопровождения и необходимость «точечной» настройки, то можно выделить и такую его специфику, как оправданная множественность актов подзаконного регулирования. **Так, в 2019 г. было принято два постановления Правительства РФ, 12 приказов Министерства финансов РФ и Казначейства России, 44 распоряжения Правительства РФ** [9, с. 9].

Особый характер казначейскому сопровождению придает не только форма его правового регулирования, но и ограниченность его использования отдельными формами бюджетных расходов, к которым относятся субсидии, бюджетные инвестиции юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, и случаями использования авансовой формы расчетов. При этом каждый год перечень оснований значительно расширяется посредством добавления в него дополнительных форм расходов бюджета.

риод 2017 и 2018 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 51. Ст. 7230.

⁵ См.: Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 49 (ч. I, II, III). Ст. 6939; 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. 2021. № 50 (ч. I, II, III). Ст. 8030.

Например, уже в 2021 г. был утвержден следующий перечень оснований, подлежащих казначейскому сопровождению:

1) авансы по контрактам, заключаемым получателями субсидий и бюджетных инвестиций, получателями взносов в уставные капиталы за счет этих субсидий; авансы по госконтрактам на 100 млн руб. и более (исключение – контракты по государственному оборонному заказу (далее – ГОЗ));

2) расчеты по контрактам по п. 2 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ на сумму 600 000 руб. и расчеты по контрактам, которые заключаются для исполнения таких соглашений на сумму 600 000 руб. и более;

3) авансирование по госконтрактам на 100 млн руб. и более, которые заключают федеральные бюджетные и автономные учреждения, чьи лицевые счета открыты в территориальном органе Федерального казначейства (далее – ТОФК), а источник финансирования – субсидии по абз. 2 п. 1 ст. 78.1 и ст. 78.2 Бюджетного кодекса (далее – БК) РФ;

4) расчеты по госконтрактам на реализацию гособоронзаказа на сумму более 600 000 руб. и расчеты по соглашениям на их исполнение на сумму более 600 000 руб.;

5) авансирование по контрактам на 100 млн руб. и более заказчиками (в том числе бюджетными и автономными учреждениями) для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, субсидии юридическим лицам, бюджетные инвестиции по концессионным соглашениям из бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, если источник финансирования – межбюджетные трансферты с целевым назначением;

6) авансирование по контрактам исполнителей и соисполнителей по исполнению соглашений из п. 3, 4, 6 и 8 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ контрактов, договоров о предоставлении субсидий, концессионных соглашений⁶.

Данные обстоятельства позволяют констатировать отсутствие единых подходов к правовому обеспечению казначейского сопровождения, поскольку

отсутствие его кодифицированных основ в БК РФ, периодичность принятия закона о бюджете демонстрируют ежегодные изменения условий и оснований для использования данного института без внесения изменений в федеральный закон [1, с. 163]. Поскольку все «особые» условия и основания применения казначейского сопровождения устанавливаются в ежегодно принимаемом законе о федеральном бюджете или постановлении Правительства РФ, то в зависимости от года они отличаются друг от друга. В результате правовая конструкция казначейского сопровождения нестабильна и носит временный характер, так как привязана к федеральному закону о бюджете, имеющему срочный характер, и распространяется только на средства, предоставляемые из федерального бюджета.

Кроме того, этим инструментом нельзя свободно воспользоваться для осуществления контроля за расходованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Но, например, в рамках исполнения Распоряжения Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 869-р Федеральным казначейством проводился эксперимент на базе Управления Федерального казначейства по Республике Карелия по осуществлению казначейского сопровождения средств, предоставленных юридическим лицам из бюджета Республики Карелия, определенных Распоряжением № 869-р⁷.

Учитывая, что правовое обеспечение выступает важным фактором осуществления казначейского сопровождения, вызывает оптимизм дополнение с 1 января 2022 г. БК РФ гл. 24.4 «Казначейское сопровождение»⁸, закрепляющей понятие «казначейское сопровождение», под которым понимается проведение операций с денежными средствами юридического лица, индивидуального предпринимателя, физического лица – производителя товаров, работ, услуг (участник казначейского сопровождения), использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств, а также устанавливающая основы осуществления казначейского сопровождения средств, предостав-

⁶ Задорожнева А. Казначейское сопровождение госконтрактов в 2021 году // Госконтракт. 4 февр. 2021. URL: <https://goscontract.info/tender/kaznacheyskoe-soprovozhdenie-goskontraktov-v-2017-godu>.

⁷ См.: Роман Артюхин: Механизм казначейского сопровождения интенсивно развивается // Федеральное казначейство: офиц. сайт. 11 сент. 2018. URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/>.

⁸ См.: Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5072.

ляемых как из федерального, так и из регионального (местного) бюджетов.

Полагаем, что закрепление на уровне БК РФ основных начал системы казначейского сопровождения как одного из элементов системы средств по повышению эффективности осуществления бюджетных расходов позволит на один шаг ближе подойти к реализации такого принципа бюджетного процесса, как эффективность расходования бюджетных средств. В свою очередь, полноценная реализация названного принципа возможна лишь тогда, когда будет надлежащее правовое закрепление целостного механизма ее (эффективности) достижения [10, с. 18].

3. Процедура казначейского сопровождения

Механизм казначейского сопровождения предусматривает проведение операций на лицевых счетах, открытых в Федеральном казначействе, со средствами, полученными из соответствующего бюджета в виде субсидий и бюджетных инвестиций, а также средствами, направленными на исполнение государственных контрактов, договоров, источником финансирования которых являются средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Иначе говоря, при казначейском сопровождении расчеты по государственным контрактам осуществляются только после санкционирования органами Федерального казначейства и через открытые исполнителям по государственному контракту в органах Федерального казначейства лицевых счетов⁹.

Учитывая, что казначейскому сопровождению подлежат четыре вида целевых средств, предоставляемых из федерального бюджета: 1) субсидии и бюджетные инвестиции; 2) взносы в уставные (складочные) капиталы и вклады в имущество; 3) авансовые платежи по государственным контрактам (контрактам, договорам); 4) расчеты по государственным контрактам, – то содержание, порядок и условия казначейского сопровождения имеют свои особенности и различаются в зависимости от формы расходов, обеспечиваемых казначейским сопровождением¹⁰.

⁹ См.: Приказ Федерального казначейства от 29 декабря 2020 г. № 44н «Об утверждении Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»». URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1489301/>.

¹⁰ Данный перечень целевых средств, обеспечиваемых казначейским сопровождением, не является исчерпываю-

Механизм казначейского исполнения за пять лет практического применения трансформируется, интенсивно развивается. На сегодняшний день реализуются три вида (модели) казначейского сопровождения: базовый механизм, расширенное казначейское сопровождение и полное сопровождение финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц [11, с. 28].

В рамках базового (общего) казначейского сопровождения контрольные процедуры распространяются на бюджетные средства, предоставленные заинтересованным лицам (поставщику продукции – главному исполнителю – юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, крестьянским (фермерским) хозяйствам и др.) на лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства – администратора данного инструмента¹¹. Происходит перечисление из федерального бюджета денежных средств в форме субсидий и авансов под конкретные потребности и именно в тот момент, когда они необходимы для оплаты денежных обязательств. Неиспользованные денежные средства остаются в федеральном бюджете на Едином казначейском счете и участвуют в процедурах по управлению ликвидностью данного счета, обеспечивая получение дополнительных доходов федерального бюджета.

Выделяют казначейское сопровождение «гражданских» целевых средств и казначейское сопровождение при использовании денежных средств в рамках реализации государственного оборонного заказа на основании Федерального закона «О государственном оборонном заказе». Для каждого варианта разработана нормативная и методическая база, определяющая их особенности [12, с. 364].

Например, контроль и казначейское сопровождение ГОЗ в 2021 г. является обязательным. У всех заказчиков и исполнителей ГОЗ ведется работа с Казначейством по оборонным госконтрактам. Правила утверждены Постановлением Правительства РФ № 2153 от 18 декабря 2020 г. Федеральное казначей-

щим. Исчерпывающий перечень целевых средств дается в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

¹¹ Основание установления порядка см.: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 2106 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 51. Ст. 8488.

ство отслеживает деньги, которые выделены на исполнение контрактов по оборонному заказу. Сопровождению подлежат все платежи в рублях при расчетах по госконтрактам, которые заключены головными исполнителями с исполнителями или между исполнителями. Исключение предусмотрено для госконтрактов, которые заключает Министерство обороны, и для контрактов, заключенных госзаказчиками при наличии банковского сопровождения или для обеспечения: органов внешней разведки – инструментами разведывательной деятельности; ФСБ – инструментами контрразведывательной деятельности; «Росатома» – товарами, работами, услугами, связанными с ядерными боеприпасами и зарядами. Все случаи, исключающие казначейское сопровождение гособоронзаказа в 2021 г., описаны в п. 3 ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ. Казначейство не сопровождает договоры на поставку коммунальных услуг, услуг связи и электроэнергии и контракты, подписанные с казенными учреждениями федерального уровня по п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Второй вид казначейского сопровождения – «расширенное» казначейское сопровождение – предусматривает вместе с санкционированием (прохождением средств через лицевые счета, открытые в Казначействе России) возможность осуществления таких дополнительных контрольных процедур, как проверку фактов поставки продукции; проверку предоставления расходной декларации о структуре цены государственного контракта; проверку правильности ведения отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности при исполнении государственного контракта или соглашения о предоставлении субсидии; проверку экономической обоснованности затрат, отнесенных на себестоимость продукции.

При этом набор контрольных опций устанавливается индивидуально в соответствующем решении Правительства РФ¹². Так, в 2021 г. в рамках «расширенного» казначейского сопровождения расчетов по государственным контрактам, заключаемым (заключенным) МЧС России на сумму более 600 тыс. руб.,

на поставку моторного и авиационного топлива, противодокристаллизационной жидкости и горючесмазочных материалов, вещевого имущества, продовольствия и оказание услуг по организации, а также расчетов по контрактам (договорам), заключаемым (заключенным) в рамках исполнения государственных контрактов на сумму более 600 тыс. руб., осуществляется проверка факта, сроков и количества поставки, а также ведения отдельного учета¹³. Отдельно необходимо отметить тот факт, что на основании п. 18 ч. 1 и п. 16 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»¹⁴ ведение отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности выступает обязанностью всех головных исполнителей и исполнителей, независимо от применения механизма казначейского сопровождения. При банковском сопровождении отдельный учет юридическими лицами будет вестись на основании Правил, установленных Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 47¹⁵. Безусловно, отдельный учет позволяет контролировать обоснованность себестоимости поставляемой продукции, предотвращать ее завышение и излишние траты бюджетных средств, а равно сами расходы исполнителей за счет предоставленных авансов. Вместе с тем следует согласиться с позицией Е.А. Свиных, который указывает на нецелесообразность как повсеместного распространения обязанности вести отдельный учет независимо от характера, стоимости поставляемой продукции, места в производственной цепочке, так и существования двух правовых режимов ведения отдельного учета головными исполнителями (исполнителями) в рамках ГОЗ, что является неоправданным усложнением деятельности хозяйствующих субъектов [13].

Третий вид казначейского сопровождения – это полное сопровождение финансово-хозяйственной деятельности участника казначейского сопровождения, перечень которых устанавливается отдельными решениями Правительства РФ. Данный механизм призван обеспечить не столько ограничение каких-то операций со средствами бюджетов, сколько сде-

¹² См., напр.: Распоряжения Правительства РФ от 19 февраля 2021 г. № 407-р, № 409-р, № 410-р.

¹³ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 19 февраля 2021 г. № 408-р.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7600.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 47 (ред. от 22 июня 2019 г.) «О правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 477.

вать все операции с денежными средствами абсолютно прозрачными.

Целесообразно указать, что трансформация охватывает не только расширение видов казначейского сопровождения, но и внутреннюю наполняемость порядка проведения процедур казначейского сопровождения.

Как отмечалось выше, при казначейском сопровождении в обязательном порядке открывается лицевой счет в органе Федерального казначейства каждому исполнителю и соисполнителю по государственному контракту. По данным Федерального казначейства, на 1 января 2019 г. 32 985 юридическим лицам было открыто 95 238 лицевых счетов¹⁶. Лицевые счета открывались отдельно на каждый контракт.

С 2019 г. был реализован функционал открытия «единых» лицевых счетов юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Как и ранее, при казначейском сопровождении целевых средств операции по их зачислению и списанию осуществляются на счетах, открытых ТОФК в учреждениях Центрального банка РФ, и отражаются на лицевых счетах, открытых в ТОФК юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, не являющимся участниками бюджетного процесса. При этом формирование документов (заявление, карточка образцов подписей, документ-основание), необходимых для резервирования, открытия, изменения реквизитов, закрытия лицевого счета (или его раздела) осуществляется с использованием ГИС «Электронный бюджет» (а в случае, когда документом-основанием является государственный (муниципальный) контракт – через ЕИС). При открытии ТОФК присваивает лицевому счету уникальный номер, а разделу – отдельный уникальный аналитический код¹⁷. При нарушении установленного порядка ТОФК приостанавливает открытие или отказывает в открытии ли-

цевого счета (например, при нарушении формы или содержания необходимых документов, наличии сведений о ликвидации, реорганизации, банкротстве клиента, наличии отношений связанности (аффилированности) с государственным заказчиком, головным исполнителем, а равно в иных случаях, предусмотренных Приказом Казначейства России от 23 декабря 2019 г. № 39н)¹⁸.

Данное новшество, с одной стороны, обеспечило более высокое качество и удобство в обслуживании исполнителей по государственному контракту, с другой – демонстрирует практическое расширение потенциала ГИИС «Электронный бюджет» [14, с. 29; 15, с. 9, 11].

Вместе с тем в отношении отдельных направлений использования механизма казначейского сопровождения наблюдается тенденция сокращения сферы его применения. Так, на основании Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹⁹ расчеты по государственным контрактам с единственным поставщиком подлежали казначейскому сопровождению только в случаях, установленных Правительством РФ. В 2020 г., как в результате введения ценового порога – более 300 тыс. руб., произошло расширение применения казначейского сопровождения. Однако в 2021 г. согласно Федеральному закону № 385-ФЗ соответствующий порог был поднят до 600 тыс. руб.

Подобную картину можно наблюдать и при рассмотрении условий применения казначейского сопровождения при расчетах по государственным контрактам в рамках ГОЗ: 100 тыс. руб. и более – в 2019 г.; 300 тыс. руб. – в 2020 г. и 600 тыс. руб. – в 2021 г. Вероятно, причина этого заключается в особенностях осуществляемого на этих направлениях финансового контроля, связанных с предоставле-

¹⁶ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/>.

¹⁷ Приказ Казначейства России от 9 января 2020 г. № 1н «О Порядке открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003240006>.

¹⁸ Приказ Казначейства России от 23 декабря 2019 г. № 39н «Об утверждении критериев приостановления открытия (отказа в открытии) лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства при казначейском сопровождении средств, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов, договоров) по государственному оборонному заказу» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001310039>.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49. Ст. 7531.

нием и проверкой дополнительной отчетности, в связи с чем затраты ресурсов на этот ценовой диапазон были признаны нецелесообразными. Безусловно, дорогостоящие государственные контракты не подпадают под эти ограничения, однако подобная политика открывает возможности для злоупотреблений при выполнении ГОЗ, особенно на региональном уровне, где коррупционный порог ниже, а количество контрактов небольшой стоимости больше. Например, на 1 января 2020 г. в УФК по Омской области из 526 лицевого счетов, открытых для учета операций неучастников бюджетного процесса в рамках казначейского сопровождения, 441 (93 % от общего количества) приходились на лицевые счета по государственным контрактам (договорам) в рамках исполнения ГОЗ²⁰.

Необходимо отметить, что с 2021 г., с внедрением казначейского обслуживания и системы казначейских платежей, операции по зачислению и списанию целевых средств осуществляются на казначейских счетах, открытых в ТОФК²¹.

4. Перспективы развития института казначейского сопровождения бюджетных средств

Тренды развития института казначейского сопровождения показывают, что количественные параметры будут расти, в том числе из-за применения «расширенного» казначейского сопровождения и из-за распространения технологических решений на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Например, на основании Распоряжения Правительства РФ от 14 июля 2017 г. № 1502-р в 2017 г. проводился эксперимент по осуществлению казначейского сопровождения с применением дополнительных инструментов контроля, которые позднее стали обязательными в рамках расширенного казначейского сопровождения (предоставление при санкционировании в ТОФК информации о структуре

цены государственного контракта, контракта, договора, а также данных раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности получателя целевых средств)²².

В качестве другого примера можно назвать проведение эксперимента по осуществлению казначейского сопровождения концессионных соглашений на базе УФК по Самарской области. Последнее в 2016 г. на основании письма Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд) с положительной резолюцией заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака приступило к казначейскому сопровождению двух концессионных соглашений, заключенных в целях модернизации систем коммунальной инфраструктуры при финансировании со стороны Фонда. При этом концедентом в обоих случаях выступали муниципальные районы, а контроль со стороны УФК, помимо проверки платежных документов, включал контроль выполнения условий договора подряда касательно сроков и объема работ, а также проверку фактов выполнения работ с использованием фото- и видеотехники. В ходе своей деятельности УФК по Самарской области провело ряд организационных мероприятий по обеспечению казначейского сопровождения концессионных соглашений, в том числе разработало и утвердило положение о проектном офисе, в рамках которого происходила отработка соответствующих процедур и механизмов, а также регламент взаимодействия отделов УФК с участниками казначейского сопровождения концессионных соглашений. Отработанные экспериментальным путем процедуры позволили как осуществить все требуемые этапы контроля при приемке выполненных работ, так и добиться прохождения платежей через три уровня бюджетов и шесть балансовых счетов от Фонда до подрядчика за 7–8 рабочих дней²³. После этого практика осуществления казначейского сопро-

²⁰ Итоговый отчет о результатах деятельности Управления Федерального казначейства по Омской области за 2019 год: одобрен Решением коллегии Управления Федерального казначейства по Омской области от 9 июня 2020 г. URL: <https://omsk.roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 05.09.2021).

²¹ Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» в БК РФ был внесен ряд изменений, касающихся исполнения бюджета. В том числе раздел VIII «Исполнение бюджетов» БК РФ был дополнен двумя новыми главами: гл. 24.2 «Система казначейских платежей» и гл. 24.3 «Казначейское обслуживание».

²² Распоряжение Правительства РФ от 14 июля 2017 г. № 1502-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 30. Ст. 4694.

²³ Киреев В.Г. Казначейское сопровождение концессионных соглашений на территории Самарской области // Финансы. 2018. № 7. URL: <http://bujet.ru/article/349618.php> (дата обращения: 05.09.2021).

вождения концессионных соглашений начала внедряться и в других регионах на основании сначала Распоряжения Правительства РФ от 31 июля 2017 г. № 1644-р²⁴ (при условии привлечения средств Фонда), а затем соответствующие положения были закреплены и в федеральном законе о федеральном бюджете [16].

Перспективным Казначейство России видит проект «Электронный сертификат», суть которого заключается в создании механизма казначейского сопровождения средств, выделяемых на социальную поддержку лиц, признанных действующим законодательством нуждающимися в ней. При этом, по мнению С.Е. Прокофьева, если сначала в рамках эксперимента по «социальному казначейскому сопровождению» предполагается распространить его действие на приобретение довольно дорогостоящих технических средств реабилитации, то в перспективе его будет возможно распространить на приобретение лекарств, продуктов питания, иных мер социальной поддержки [17].

Инициатива распространить казначейское сопровождение на средства регионального бюджета, а равно на средства регионального фонда капитального ремонта субъекта была выдвинута Правительством Республики Карелия. Оно же совместно с Федеральным казначейством провело подготовительную организационную и методическую работу по подготовке соответствующего пилотного проекта. В качестве нормативной базы его реализации выступило Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 869-р²⁵. Последнее в числе средств, подлежащих казначейскому сопровождению, назвало бюджетные инвестиции юридическим лицам, авансовые платежи по государственным контрактам (договорам), заключаемым в 2018 г. получателями средств Республики Карелия, бюджетными и автономными учреждениями Республики Карелия, предметом которых является строительство (реконструкция) объектов государственной собственности Республики Карелия, включенных в региональную адресную инвестиционную программу, а равно в целях закупки лекарственных средств. При этом ценовой порог для таких государственных контрактов (договоров) был установлен в размере 10 млн руб. Стоит

отметить, что фактически осуществлялось только казначейское сопровождение средств Фонда капитального ремонта Республики Карелия, а также в рамках исполнения адресной инвестиционной программы. Вызвано это было тем, что в 2018 г. в договорах на приобретение лекарственных средств авансовые платежи не предусматривались, а бюджетные инвестиции юридическим лицам не предоставлялись. Хотя казначейское сопровождение средств в Республике Карелия осуществлялось по нормативным документам, определяющим порядок казначейского сопровождения средств федерального бюджета, УФК в процессе столкнулось с рядом проблем, для решения которых была проделана существенная методологическая работа [18]. Результатом пилотного проекта стало законодательное закрепление возможности казначейского сопровождения средств регионального бюджета, а равно средств фонда капитального ремонта субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, проблема контроля за расходованием средств фондов капитального ремонта субъектов Российской Федерации особенно актуальна. Данные фонды ежегодно аккумулируют на своих счетах значительные финансовые средства, преимущественно состоящие из внебюджетных средств – взносов, уплачиваемых собственниками помещений в многоквартирных домах, которые не способны самостоятельно проконтролировать их расходование. Вместе с тем в рамках выполнения программ капитального ремонта распространены: неполное освоение выделенных денежных средств, накопление неиспользованных остатков средств на счетах регионального оператора; невыполнение сроков реализации программ капитального ремонта из-за недобросовестных действий подрядных организаций, невыполнении ими принятых на себя обязательств; финансирование невыполненных работ (в т. ч. путем авансирования); некачественное проведение капитального ремонта многоквартирных домов [19].

Решить данные проблемы, предотвратить нецелевое использование средств, а равно допуск недобросовестных подрядчиков способно повсеместное применение механизма казначейского сопровождения средств фонда капитального ремонта субъекта

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31 июля 2017 г. № 1644-р «Об обеспечении казначейского сопровождения средств, получаемых юридическими лицами по концессионным соглашениям» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5147.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 869-р «Об обеспечении казначейского сопровождения средств, получаемых юридическими лицами, бюджетных инвестиций юридическими лицами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2876.

Российской Федерации. Безусловно, законодательное закрепление такой возможности выступает позитивным шагом, однако, на наш взгляд, целесообразно установить обязательный режим сопровождения казначейскими органами этих средств, даже без соответствующего обращения финансового органа субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что казначейское сопровождение средств регионального бюджета может осуществляться и не по инициативе финансового органа субъекта Российской Федерации. Например, это может происходить в рамках внедрения «внешнего управления» на основании ст. 130 БК РФ в отношении неплатежеспособного региона. При этой модели право принятия решений по расходованию средств регионального бюджета переходит к представителям Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, причем последнее реализует сопровождение платежей при совершении первоочередных расходов регионального бюджета. В данном случае казначейское сопровождение выступает как инструмент финансового контроля федеральной власти за экономической деятельностью субъекта Российской Федерации [20]. При этом если в 2018 г. был проведен эксперимент на базе Костромской области, Республики Хакасия и Республики Мордовия, то в 2019 г. на основании отдельных решений Правительства РФ²⁶ Федеральным казначейством осуществлялось казначейское сопровождение средств, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации, в восьми регионах: республиках Дагестан, Карелия и Алтай, Кемеровской, Новгородской, Новосибирской и Ленинградской областей, Еврейской автономной области²⁷.

В целом результаты проведенного эксперимента по казначейскому сопровождению целевых средств субъектов Российской Федерации оцениваются положительно, что позволит распространить эти технологии и на средства бюджетов муниципальных образований. Так, с 1 января 2022 г. финансовые

органы муниципальных образований будут вправе использовать механизм казначейского сопровождения. Сейчас это право есть только у Федерального казначейства и его территориальных органов.

Наряду с явными преимуществами, переход на казначейское сопровождение вызвал ряд проблем, с которыми столкнулись как государственные заказчики, так и исполнители договоров (поставщики товаров, работ, услуг) в рамках государственного заказа. Как отмечают А.Ю. Астафьева и Н.И. Одинцова, внедрение нового механизма зачастую вызывало настороженность и опасения, а порой и противодействие со стороны клиентов Федерального казначейства, причем в качестве базовой причины они называют недостаточный уровень информированности по поводу нового казначейского механизма [21, с. 56]. То, что юридические лица – получатели средств бюджета столкнулись с трудностями при начале использования механизма казначейского сопровождения, признала и заместитель министра промышленности и торговли Г.М. Кадырова, хотя и отметила дисциплинирующее влияние, которому подверглись задействованные в этом процессе лица²⁸.

Стоит отметить, что Казначейство России провело значительную методическую работу на этом направлении, и сегодня на базе упомянутой ранее системы дифференциации казначейских органов построена трехуровневая система поддержки клиентов с градацией в зависимости от сложности проблемного вопроса: при первом обращении по поводу открытия и ведения лицевых счетов помощь оказывает оператор call-центра; по поводу проведения операций, подготовки отчетности специализированную информацию предоставляет центр специализации. Консультации же по вопросам методологического характера проводит подразделение центрального аппарата [22, с. 97].

Вместе с тем имели место (и остаются до сих) и заведомо недобросовестные действия со стороны участников казначейского сопровождения. Так,

²⁶ Необходимо отметить, что по состоянию на 1 января 2020 г. было принято 46 отдельных решений Правительства РФ об осуществлении Федеральным казначейством казначейского сопровождения отдельных видов средств, 16 из которых содержат положения об осуществлении расширенного казначейского сопровождения, см.: Демидов А.Ю. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/01/main/Prezentatsiya_A.U._Demidova.pdf (дата обращения: 05.09.2021).

²⁷ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основные направления деятельности на среднесрочную перспективу: одобрен протоколом расширенного заседания Коллегии Федерального казначейства от 18 марта 2020 г. // Казначейство России: офиц. сайт. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 14.12.2020).

²⁸ «За что платит государство?»: материалы панельной дискуссии «Казначейское сопровождение как ключевой элемент новой парадигмы финансового контроля». URL: <http://bujet.ru/article/329915.php> (дата обращения: 14.12.2020).

среди методов ухода из-под действия механизма следует выделить сокращение авансирования при осуществлении государственных закупок, а равно сокрытие свободных бюджетных средств на счетах «дочек» и субподрядчиков с целью усложнения задачи их обнаружения казначейскими органами²⁹. Федеральное казначейство пытается пресекать подобные действия и добилось определенных успехов на этом поприще, но говорить о полной победе не приходится. В конце концов, и сам механизм казначейского сопровождения не идеален, поскольку может обеспечить подконтрольность, но не обоснованность затрат за счет средств бюджета. В свою очередь, подобные тенденции негативно сказываются на осуществлении бюджетного процесса. Так, в 2019 г. федеральный бюджет (в том числе по направлениям реализации национальных проектов) был исполнен на достаточно низком уровне, и в большой мере это было обусловлено отказом значительного числа государственных заказчиков от применения авансовой формы расчетов по государственным контрактам, в том числе и из-за применения казначейского сопровождения [23, с. 89]. С другой стороны, такие показатели отражают реальную ситуацию, сложившуюся в сфере исполнения бюджета, т. е. наличие значительного объема неиспользованных средств является «оборотной стороной» бывшей ранее дебиторской задолженности, когда средства выделялись, но материальный результат отсутствовал.

Безусловно, внедрение казначейского сопровождения, как и любая государственная реформа, повлекло за собой трудности, в том числе и для самих казначейских органов. Как отмечает Н.Р. Рахматуллин, проведение в рамках расширенного казначейского сопровождения контроля (в том числе выездного) результата выполнения государственного контракта имеет свои минусы: трудности в допуске сотрудников УФК для контроля на особо опасные, технически сложные и уникальные объекты, недостаток их компетенции (в том числе при сопровождении контрактов, связанных с внешнеэкономической деятельностью). Помимо этого, проблемой является отсутствие четкой методики проверки и подтверждения качества и объема работ, медленное обновление технической базы и, зачастую, недостаток трудовых ресурсов для реализации надлежащего уровня контроля [24, с. 39]. В связи с этим всё

большую роль в современном государственном управлении играет механизм межведомственного взаимодействия, оказания консультативной и экспертной помощи.

Конечно, для участников государственных закупок казначейское сопровождение выступает в качестве дополнительных барьеров, затрудняющих их свободную экономическую деятельность. Однако мы согласны с Н.А. Поветкиной, отмечающей, что общественные и социально-экономические позитивные эффекты от использования «бюджетных правил» преобладают над желанием частных организаций, а Российская Федерация как собственник бюджетных средств имеет полное право самостоятельно, не оглядываясь на других субъектов, устанавливать режим осуществления государственных расходов [25, с. 29]. Кроме того, как верно отмечает Ф.А. Гуртуева, «казначейское сопровождение создает условия, при которых уровень взаимодействия между государством и частным сектором становится более эффективным и нормированным, в первую очередь, за счет совершенствования законодательной базы» [26, с. 96].

Поэтому вышеуказанные сложности не могут идентифицироваться как препятствие для дальнейшего совершенствования института казначейского сопровождения.

5. Заключение

Вышеизложенное позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, казначейское сопровождение является новым институтом бюджетного права, рассматриваемый как комплексный бюджетно-правовой инструмент государственного управления, используемый на этапе исполнения бюджета по расходам для осуществления финансового контроля за реализацией государственных контрактов, договоров, соглашений физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, не являющимися участниками бюджетного процесса.

Во-вторых, казначейское сопровождение является инструментом, обладающим достаточной эластичностью и относительной «универсальностью», позволяющим усилить контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, обеспечить прозрачность и открытость процедуры закупок и исполнения госконтрактов; сократить недобросовестных поставщиков в цепочке соисполни-

²⁹ Счетная палата видит недостатки казначейского сопровождения бюджетных средств. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/11/24/666720-mehanizm->

kaznacheiskogo-soprovozhdeniya (дата обращения: 14.12.2020).

телей при одновременной гарантированности надлежащего исполнения госконтракта; повысить финансовую дисциплину сторон контрактов.

В-третьих, казначейское сопровождение обеспечивает минимизацию только части рисков, присутствующих процессу использования бюджетных средств, а

поскольку эффективность институтов бюджетного права может быть обеспечена только в их комплексном и системном применении, то казначейское сопровождение необходимо рассматривать в качестве системного элемента в более масштабном механизме бюджетного мониторинга [27, с. 26, 28; 28, с. 91, 92].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : моногр. / под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 192 с.
2. Ковтун Л. Р. Роль казначейства России в реализации концепции повышения эффективности бюджетных расходов / Л. Р. Ковтун // *Финансы*. – 2020. – № 10. – С. 34–39.
3. Меликсетян С. Н. Актуальные направления повышения эффективности использования бюджетных средств в России / С. Н. Меликсетян // *Международный бухгалтерский учет*. – 2019. – Т. 22, № 5 (455). – С. 527–544. – DOI: 10.24891/ia.22.5.527.
4. Прошунин М. М. Государственный финансовый контроль и финансовые технологии: правовой аспект / М. М. Прошунин // *Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия : сб. науч. тр. / под ред. И. А. Цинделиани*. – М. : Проспект, 2020. – С. 145–151.
5. Огородников А. П. Становление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в системе исполнительных органов власти / А. П. Огородников // *Историко-экономические исследования*. – 2018. – Т. 19, № 2. – С. 267–282. – DOI: 10.17150/2308-2588.2018.19(2).267-282.
6. Демидов А. Ю. Основные итоги казначейского сопровождения в 2018 году / А. Ю. Демидов // *Финансы*. – 2019. – № 7. – С. 25–32.
7. Поветкина Н. А. Правовые инструменты противодействия коррупции в сфере публичных финансов / Н. А. Поветкина // *Финансовое право*. – 2018. – № 3. – С. 3–8.
8. Гуртуева Ф. А. Применение зарубежного опыта при осуществлении казначейского сопровождения государственных контрактов в Российской Федерации / Ф. А. Гуртуева // *Сборник статей по материалам XXVI международной научно-практической конференции*. – М. : Междунар. центр науки и образования, 2019. – С. 14–18.
9. Ковтун Л. Р. Развитие государственного казначейского контроля / Л. Р. Ковтун // *Baikal Research Journal*. – 2020. – Т. 11. – № 1. – С. 9. – DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(1).9.
10. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации / Н. А. Поветкина // *Финансовое право*. – 2015. – № 3. – С. 16–22.
11. Ковтун Л. Р. Казначейское сопровождение целевых средств: новации и перспективы / Л. Р. Ковтун // *Финансы*. – 2019. – № 8. – С. 27–30.
12. Ковтун Л. Р. Казначейское сопровождение государственного оборонного заказа / Л. Р. Ковтун, Э. Б. Цыдыпова // *Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 17 мая 2018 г.) : в 2 ч. / под науч. ред. Н. Н. Даниленко, О. Н. Бaeовой*. – Иркутск : Байк. гос. ун-т, 2018. – Ч. 2. – С. 361–368.
13. Свиных Е. А. О раздельном учете результатов финансово-хозяйственной деятельности по государственному контракту (контракту) в рамках государственного оборонного заказа / Е. А. Свиных // *Право в Вооруженных Силах*. – 2019. – № 5 (262). – С. 51–59.
14. Веремеева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации / О. В. Веремеева // *Финансовое право*. – 2019. – № 1. – С. 26–30.
15. Леднева Ю. В. Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству / Ю. В. Леднева // *Финансовое право*. – 2019. – № 9. – С. 8–11.
16. Агишева В. Е. Казначейское сопровождение концессионных соглашений / В. Е. Агишева, А. А. Емельянов // *Финконтроль*. – 2018. – № 2. – С. 64–66.
17. Прокофьев С. Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения / С. Е. Прокофьев // *Финансы*. – 2019. – № 5. – С. 28.

18. Флюгрант О. В. Казначейское сопровождение средств региона / О. В. Флюгрант, Т. М. Подгорная // Бюджет. – 2019. – № 7 (199). – С. 40–43.
19. Билиходзе А. К. Развитие механизма контроля формирования и расходования средств капитального ремонта для эффективного цифрового управления собственностью / А. К. Билиходзе, Н. В. Парушина // Интеграция и гармонизация учета, анализа и аудита в условиях цифровой экономики : сб. науч. тр. междунар. экон. форума. – М., 2019. – С. 192–194.
20. Маринова С. Ш. Оптимизация долговой нагрузки субъектов РФ (на примере Республики Мордовия) / С. Ш. Маринова, С. В. Ганина, Д. В. Рузаева // Российский хороший журнал. – 2019. – № 2. – С. 18–19.
21. Астафьева А. Ю. Казначейское сопровождение: новая функция, инструмент повышения ликвидности и дополнительный элемент контроля / А. Ю. Астафьева, Н. И. Одинцова // Современные проблемы и перспективы социально-экономического развития предприятий, отраслей, регионов : сб. ст. (Йошкар-Ола, 21–22 апр. 2016 г.). – Йошкар-Ола : Поволж. гос. техн. ун-т, 2016. – С. 53–57.
22. Федоров Ф. А. Казначейское сопровождение национального проекта «Образование» / Ф. А. Федоров // Экономика образования. – 2020. – № 3 (118). – С. 90–100.
23. Арутюнян М. С. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов / М. С. Арутюнян, О. Ю. Хисматуллин // Правовое государство: теория и практика. – 2020. – № 1 (59). – С. 88–91.
24. Рахматуллин Н. Р. Некоторые проблемы осуществления государственных закупок / Н. Р. Рахматуллин // Евразийская адвокатура. – 2018. – № 1 (32). – С. 38–41.
25. Поветкина Н. А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? / Н. А. Поветкина // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 2 (27). – С. 27–31. – DOI: 10.21681/2226-0692-2018-2.
26. Гуртуева Ф. А. Сущность и методологические основы механизмов бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения / Ф. А. Гуртуева // Сфера знаний: образовательные инициативы и развитие творческого потенциала современной науки : сб. ст. – Казань : СитИвент, 2018. – С. 93–96.
27. Демидов А. Ю. Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу / А. Ю. Демидов // Финансы. – 2017. – № 12. – С. 24–29.
28. Поветкина Н. А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права / Н. А. Поветкина // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9. – С. 89–97. – DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097.

REFERENCES

1. Artyukhin R.E., Povetkina N.A. (eds.) *New institutions of budget law in the Digital Revolution*, Monograph. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2021. 192 p. (In Russ.)
2. Kovtun L.R. The role of the Treasury of Russia in the implementation of the concept of increasing the efficiency of budget expenditures. *Finansy = Finance*, 2020, no. 10, pp. 34–39. (In Russ.)
3. Meliksetyan S.N. Actual directions of increasing the efficiency of the use of budgetary funds in Russia. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International Accounting*, 2019, vol. 22, no. 5 (455), pp. 527–544. DOI: 10.24891/ia.22.5.527. (In Russ.)
4. Proshunin M.M. State financial control and financial technologies: legal aspect, in: Tsindeliani I.A. (ed.) *Trudy kafedry finansovogo prava Rossiskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya*, Collection of scientific papers, Moscow, Prospekt Publ., 2020, pp. 145–151. (In Russ.)
5. Ogorodnikov A.P. The formation of internal financial control and internal financial audit in the system of executive authorities. *Istoricheskie i ekonomicheskie issledovaniya = Historical and economic research*, 2018, Vol. 19, no. 2, pp. 267–282. DOI: 10.17150/2308-2588.2018.19(2).267-282. (In Russ.)
6. Demidov A.Yu. The main results of treasury support in 2018. *Finansy = Finance*, 2019, no. 7, pp. 25–32. (In Russ.)
7. Povetkina N.A. Legal instruments for combating corruption in the field of public finance. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2018, no. 3, pp. 3–8. (In Russ.)
8. Gurtueva F.A. Application of foreign experience in the implementation of treasury support of government contracts in the Russian Federation, in: *Sbornik statei po materialam 26 mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*, Moscow, International Center of Science and Education Publ., 2019, pp. 14–18. (In Russ.)

9. Kovtun L.R. Development of state treasury control. *Baikal Research Journal*, 2020, vol. 11, no. 1, p. 9. DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(1).9. (In Russ.)
10. Povetkina N.A. Efficiency of spending budget funds: problems of legal qualification. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 3, pp. 16–22. (In Russ.)
11. Kovtun L.R. Treasury support of target funds: innovations and prospects. *Finansy = Finance*, 2019, no. 8, pp. 27–30. (In Russ.)
12. Kovtun L.R., Tsydyanova E.B. Treasury support of the state defense order, in: Danilenko N.N., Baeva O.N. (eds.) *Aktivizatsiya intellektual'nogo i resursnogo potentsiala regionov*, Materials of the 4th All-Russian Scientific and Practical Conference, in 2 parts, Irkutsk, May 17, 2018, Irkutsk, Baikal State University Publ., 2018, pp. 361–368. (In Russ.)
13. Svininykh E.A. About separate accounting of results of financial and economic activity under the state contract (contract) within the state defense order. *Pravo v vooruzhennykh silakh = Law in the Armed Forces*, 2019, no. 5 (262), pp. 51–59. (In Russ.)
14. Veremeyeva O.V. Improvement of the budgetary legislation in terms of building a digital economy in the Russian Federation. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2019, no. 1, pp. 26–30. (In Russ.)
15. Ledneva V. The Concept of digital budget under Russian law. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2019, no. 9, pp. 8–11. (In Russ.)
16. Agisheva V.E., Yemelyanov A.A. Treasury support of concession agreements. *Finkontrol' = Fincontrol*, 2018, no. 2, pp. 64–66. (In Russ.)
17. Prokofiev S.E. Operational efficiency of the Federal Treasury and the directions of its improvement. *Finansy = Finance*, 2019, no. 5, p. 28. (In Russ.)
18. Flugrant O.V., Podgornaya T.M. Treasury support of regional funds. *Budzhets = Budget*, 2019, no. 7 (199), pp. 40–43. (In Russ.)
19. Bilikhodze A.K., Parushina N.V. Development of a mechanism for controlling the formation and expenditure of capital repair funds for effective digital property management, in: *Integratsiya i garmonizatsiya ucheta, analiza i audita v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki*, Collection of scientific papers of the International Economic Forum, Moscow, 2019, pp. 192–194. (In Russ.)
20. Marinova S.Sh., Ganina S.V., Ruzaeva D.V. Optimization of the debt burden of the subjects of the Russian Federation (on the example of the Republic of Mordovia). *Rossiiskii khoroshii zhurnal = Russian Good Journal*, 2019, no. 2, pp. 18–19. (In Russ.)
21. Astafieva A.Yu., Odintsova N.I. Treasury support: new feature, a tool to improve liquidity and additional control, in: *Sovremennye problemy i perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya predpriyatii, otraslei, regionov*, collection of articles, Yoshkar-Ola, April 21–22, 2016, Yoshkar-Ola, Volga State Technological University Publ., 2016, pp. 53–57. (In Russ.)
22. Fedorov F.A. Treasury support of the national project "Education". *Ekonomika obrazovaniya = Economics of education*, 2020, no. 3 (118), pp. 90–100. (In Russ.)
23. Harutyunyan M.S., Hismatullin O.Yu. On the issue of increasing the efficiency of budget expenditures. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The rule of law: theory and practice*, 2020, no. 1 (59), pp. 88–91. (In Russ.)
24. Rakhmatullin N.R. Some problems of public procurement. *Evrasiiskaya advokatura = Eurasian Advocacy*, 2018, no. 1 (32), pp. 38–41. (In Russ.)
25. Povetkina N.A. State contracts: budgetary and legal bases or "barriers"? *Monitoring pravovedeniya = Monitoring of law enforcement*, 2018, no. 2 (27), pp. 27–31. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-2. (In Russ.)
26. Gurtueva F.A. The essence and methodological foundations of the mechanisms of budget monitoring and treasury support. *Sfera znaniy: obrazovatel'nye initsiativy i razvitie tvorcheskogo potentsiala sovremennoi nauki*, Collection of articles, Kazan, Sitivent Publ., 2018, pp. 93–96. (In Russ.)
27. Demidov A.Yu. The evolution of the budget management: from treasury support to budget monitoring. *Finansy = Finance*, 2017, no. 12, pp. 24–29. (In Russ.)
28. Povetkina N.A. Transformation and architecture features of budget law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2020, no. 9, pp. 89–97. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Глазунова И.В. Развитие казначейского сопровождения бюджетных средств: проблемы и перспективы / И.В. Глазунова // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 120–134. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).120-134.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

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

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Glazunova I.V. Development of treasury management of public procurement: problems and prospects. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 120–134. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).120-134. (In Russ.).

ИСПОЛНЕНИЕ НАЛОГОВОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

А.В. Красюков

Воронежский государственный университет, г. Воронеж, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 февраля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Налоговое обязательство, исполнение обязательства, субъективные права и обязанности, стадии исполнения обязательства, критерии надлежащего исполнения обязательства, сделка, добросовестность

Изучается механизм исполнения налогового обязательства. Ставится задача определить сущность исполнения налогового обязательства. В процессе исследования установлено, что механизм исполнения налогового обязательства представляет собой определенный законом набор алгоритмов поведения его субъектов, использующих конкретные правовые средства (например, налоговую декларацию, требование об уплате налога и др.). Выделяются пять критериев надлежащего исполнения налогового обязательства: 1) надлежащие субъекты исполнения; 2) надлежащее место; 3) надлежащее время; 4) надлежащий объект; 5) надлежащий способ. Как итог проведенного исследования делается вывод, что сущность исполнения налогового обязательства может быть охарактеризована как сделка его сторон, направленная на взаимное прекращение и возникновение прав его сторон.

TAX OBLIGATION FULFILLMENT

Andrey V. Krasuykov

Voronezh State University, Voronezh, Russia

Article info

Received –

2021 February 17

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Tax obligation, obligation fulfillment, subjective rights and obligations, stages of an obligation fulfillment, criteria for the proper obligation fulfillment, a transaction, good faith

The subject. The article is devoted to the study of the mechanism of tax obligation fulfillment. The author established that there are several points of view in understanding the legal essence of the fulfillment of an obligation in Russia and abroad: 1) contractual theories (the general contractual theory, the theory of a real contract, the limited contractual theory); 2) the theory of target impact; 3) the theory of real impact.

The purpose of the article is to determine the legal essence of tax obligation fulfillment, to study the concept of the tax obligation fulfillment, the mechanism for exercising subjective rights and obligations, and the criteria for the proper fulfillment of a tax obligation.

The methodology. The author uses general and specific scientific methods of scientific research: observation, systemic-structural, dialectical, analysis, comparative jurisprudence and others.

The main results, scope of application. There are two sides of the tax obligation fulfillment: legal and factual. From an actual point of view, the tax obligation fulfillment is a set of operations by its parties with the object of the obligation. As a result, the object of the obligation must pass from one owner to another. From a legal point of view, the tax obligation fulfillment always represents the realization of its content through the exercise of rights and the fulfillment of obligations.

The author believes that the tax obligation fulfillment should not be equated with the fulfillment of the obligation to pay tax, since not every obligation is executed through the payment of tax. In this regard, a situation may arise when the obligation is properly fulfilled by the debtor, and the creditor does not receive the property grant (for example, if a loss is received at the end of the tax period).

The mechanism of the implementation of subjective tax rights and the fulfillment of obligations is a certain system of legal means and algorithms of behavior that allow to determine the appropriate size of the claim of a public law entity on the taxpayer's property and ensuring the transfer of the monetary is equivalent to this economic benefit to the budget

system. This mechanism is a set of algorithms for the behavior of subjects of tax liability, defined by law, using specific legal means. As such means, depending on the party of the tax obligation, the law provides, for example, a tax return, a requirement to pay tax, etc.

The mechanism of exercising subjective rights and fulfilling obligations includes the following stages: 1) pre-implementation; 2) procedural implementation; 3) actual implementation; 4) protection of the violated right.

The author identifies five criteria for the proper fulfillment of a tax obligation: 1) the proper subjects of execution; 2) the proper place; 3) the proper time; 4) the proper object; 5) the proper way.

Conclusions. The legal essence of the tax obligation fulfillment can be characterized as a transaction between its parties, aimed to mutual termination and the emergence of the rights of its parties. In order to protect the rights of bona fide taxpayers the author proposes to enshrine in tax legislation a ban on contradictory behavior in the process of fulfilling a tax obligation.

1. Введение

Правовая природа исполнения обязательства давно интересует ученых-правоведов не только в России, но и за рубежом. Так, в Европе сложилось несколько точек зрения в понимании правовой сущности исполнения обязательства:

1. Договорные теории (общая договорная теория, теория реального договора, ограниченная договорная теория) видят в исполнении договор или соглашение об исполнении. Исполняя обязательство, по мнению сторонников данных теорий, должник и кредитор заключают некий договор или соглашение, опосредующее их волю на прекращение обязательства. Данный договор заключается посредством предоставления должником исполнения и принятия кредитором этого исполнения, что расценивается в качестве распоряжения им своим требованием, которое в результате этого распоряжения прекращается.

При этом ограниченная договорная теория рассматривает исполнение в качестве сделки только в отношении тех обязательств, результаты которых передаются по акту приема-передачи. Если составление такого акта не требуется, то для исполнения обязательства сделка не требуется, достаточно самого предоставления.

Теория реального договора выделяет в составе договора о прекращении обязательства исполнением два элемента: 1) совершение задолженного предоставления (объективный элемент состава) и 2) соглашение о цели предоставления (субъективный элемент состава).

2. В соответствии с теорией целевого воздействия исполнение обязательства не является сделкой. Обязательство исполняется путем совершения обусловленного предоставления, которое должно сопровождаться односторонним заявлением испол-

нителя о том, что он действовал с целью исполнить определенное обязательство.

3. Приверженцы теории реального воздействия предоставления считают, что обязательство прекращается, если удовлетворены интересы кредитора. В большинстве случаев для этого достаточно активности должника по предоставлению необходимого блага. Однако в некоторых случаях необходимо и более активное участие самого кредитора, например для принятия исполнения (по: [1, с. 140]).

Среди российских ученых также довольно распространена позиция о том, что исполнение обязательства является сделкой, направленной на прекращение обязательства (правосделочные теории). Однако есть представители научного сообщества, которые считают, что прекращение обязательства посредством исполнения происходит в силу предписания закона и, следовательно, не зависит от наличия соответствующей воли сторон (теории легального освобождения) [1, с. 144].

Сторонников «правосделочной теории» можно разделить на тех, кто рассматривает исполнение обязательства как совокупность двух односторонних сделок должника и кредитора, направленных на прекращение обязательства и состоящих в односторонних актах предложения и принятия исполнения [2, с. 23–25], и тех, кто придерживается дифференцированного подхода, в силу которого, если для исполнения обязательства требуется взаимная и согласованная воля двух сторон, то исполнение представляет собой двустороннюю сделку, а когда достаточно только активности должника – одностороннюю [3, с. 880]. В правовой науке даже выделяется особая разновидность сделок – ремиссионных, к числу которых ученые относят исполнение обязательства [4, с. 75–83].

В связи с этим учеными предлагается рассматривать исполнение обязанности как индивидуальную юридическую процедуру, прекращающую вспомогательную сделку [5, с. 78], направленную на обеспечение достижения определенного экономического блага [6, с. 34].

По мнению других ученых, исполнение обязательства является не сделкой, а юридическим поступком, иными словами – правомерным юридическим действием, правовые последствия которого наступают независимо от субъективного момента, т. е. направленности действий должника [7, с. 471; 8, с. 360–361; 9, с. 8]. Третьи полагают, что исполнение обязательства представляет собой правореализационный акт, состоящий в признании того субъективного права, которому корреспондирует исполняемая обязанность [10, с. 66].

В рамках настоящей работы нам на основе анализа механизма исполнения налогового обязательства предстоит разобраться, какой из вышеуказанных подходов к пониманию исполнения обязательства является верным применительно к налоговому обязательству.

2. Понятие исполнения налогового обязательства

По мнению некоторых ученых, суть обязательства шире и разностороннее и имеет более объемное социальное содержание, нежели конкретные право и обязанность. Поэтому они предлагают разделять термины «исполнение обязанности» и «реализация обязательства» [11, с. 40]. Представляется, что данное предложение требует дополнительного обоснования, поэтому в данной работе термины «исполнение» и «реализация» будут использоваться как синонимы.

В юридической литературе под исполнением обязательства в той или иной интерпретации обычно понимается совершение или воздержание от совершения действий, составляющих предмет обязательства (напр., [8, с. 417; 4, с. 10; 12, с. 7]) или содержание прав и обязанностей его сторон [13, с. 37; 4, с. 10]. Данный подход не вызывает дискуссий и является устоявшимся в российской правовой науке.

¹ Существует мнение, что в объективной реальности отсутствует правовое состояние, когда субъективные права не реализуются или субъективные обязанности не исполняются. Недостижение идеальной основной цели субъективного права (удовлетворение имущественного интереса), которая была заложена позитивным правом, демонстрирует лишь то, что оно было осуществлено по дополнительной (факультативной) составляющей, а именно было ре-

следовательно, в исполнении налогового обязательства следует выделять две стороны: юридическую и фактическую. С фактической точки зрения исполнение налогового обязательства представляет собой совокупность операций его сторон с объектом обязательства, в результате которых последний должен перейти от одного обладателя к другому. С юридической точки зрения исполнение налогового обязательства всегда представляет собой реализацию его содержания посредством осуществления прав и исполнения обязанностей.

Под осуществлением субъективного права в правовой доктрине традиционно понимается реализация его содержания, совершение управомоченным лицом тех действий, возможность которых предусматривается содержанием соответствующего субъективного права в целях удовлетворения своих законных интересов, потребностей [14, с. 7]. Тем самым осуществление права связано с превращением составляющей содержания субъективного права из возможности в действительность [15, с. 44].

Результатом осуществления права кредитора в налоговом обязательстве, как правило, является присвоение денежных средств, передаваемых должником в качестве исполнения. Передача данного имущества приводит к прекращению обязательства вследствие удовлетворения имущественного интереса кредитора.

Тем самым субъективное право в налоговом обязательстве может быть реализовано исключительно за счет исполнения (добровольного и принудительного) обязанности налогоплательщика, а надлежащее исполнение обязанности с необходимостью приводит к осуществлению субъективного права.

По мнению ученых, осуществление субъективного права и исполнение обязанности можно назвать средством реализации обязательства, выражающееся в достижении его конечной цели – удовлетворении имущественных интересов управомоченного лица [16, с. 94]. Применительно к налоговому обязательству в качестве конечной цели подразумевается удовлетворение публичного фискального интереса¹.

лизовано неосновное правомочие в содержании субъективного права [17, с. 55]. В соответствии с данным подходом вместо правомочия по истребованию суммы налога реализуется правомочие по списанию безнадежного налогового долга. При этом мы можем говорить о том, что право на взимание налога реализовано, поскольку отказ от осуществления права – составная часть этого права (правомочие).

Удовлетворение публичного фискального интереса производится путем перераспределения экономических благ в установленной законом доле в пользу публично-правовых образований. Данное перераспределение не предполагает установление конкретных размеров платежей, а только – определенную долю от имеющегося или полученного налогоплательщиком экономического блага. В связи с этим размер имущественных притязаний налоговых органов определяется в процессе исполнения налогового обязательства.

Следовательно, не следует отождествлять исполнение налогового обязательства и исполнение обязанности по уплате налога, поскольку не каждое обязательство реализуется посредством уплаты налога. В связи с этим может возникнуть ситуация, когда обязательство будет исполнено должником надлежащим образом, а кредитор не получит имущественного предоставления (например, при получении убытка по итогам налогового периода).

Не следует также считать целью налогового обязательства обеспечение участия налогового должника в покрытии публичных расходов [18, с. 301], поскольку в этом случае обязанности налогоплательщиков разнились бы год от года в зависимости от показателей бюджета. Например, при профиците бюджета объем налогового обязательства должен сокращаться, а при дефиците – соответственно увеличиваться. Однако, в действительности этого не происходит.

Нехватка у государства средств для исполнения бюджета по доходам не является основанием для предъявления дополнительных имущественных притязаний в рамках исполняемых или исполненных налоговых обязательств, даже если эти притязания замаскированы под изменение практики применения норм налогового права или их толкования. Тем более не допустимы прямое изменение действующих налоговых обязательств под предлогом получения налогоплательщиком в текущем налоговом периоде так называемых «сверхдоходов»².

Однако не следует принижать роль удовлетворения публичного фискального интереса как цели исполнения налогового обязательства. Именно данным интересом продиктованы некоторые изменения налогового законодательства, сближающие налоговое обязательство с гражданско-правовым.

Например, нормативное закрепление возможности уплаты налога третьим лицом (ст. 45 Налогового кодекса (далее – НК) РФ) вполне соответствует данному интересу, поскольку государству важно получить свою часть имущества из гражданского оборота, а личностью плательщика можно и пренебречь.

Субъективное право предоставляет управомоченному лицу возможность выбора определенного правомерного поведения с целью достижения желаемого результата (блага), возможность потенциальную, лишь зафиксированную в законе [19, с. 127–128]. Субъект по общему правилу своим усмотрением может как осуществлять право, так и отказаться от его осуществления. Из этого правила имеются исключения, когда закон обязывает осуществлять права либо когда отказ от осуществления права признается злоупотреблением правом [17, с. 56]. Когда этого выбора нет, то поведение лица становится необходимостью, т. е. обязанностью. В этом случае субъективное право «смыкается» с обязанностью лица: совершение того или иного действия становится одновременно и правом лица, и его обязанностью [20, с. 37].

Налоговое обязательство многими приводится в качестве примера такого «смыкания» в части субъективных прав налогового кредитора [21, с. 15; 22, с. 30; 23]. Однако, на наш взгляд, следует разделять права налогового кредитора, коим является публично-правовое образование, и права уполномоченных государством органов (подробнее о финансовой правосубъектности уполномоченных государством органов см.: [24, с. 110]).

Налоговый кредитор свободен в осуществлении своего права: он может как реализовать его, так и отказаться от этого. При этом отказ от осуществления права (но не от самого права) на взимание налога допускается только в форме закона (нормативного акта представительного органа местного самоуправления). Этот отказ может быть реализован напрямую (например, отмена налога или освобождение от налогообложения каких-то операций) либо посредством закрепления в законе специальных механизмов (например, списание безнадежных долгов).

Уполномоченные же государством органы не вправе отказываться от осуществления прав, предоставленных им законом, при наличии всех необходимых юридических фактов, поэтому эти права –

² Бурмистрова С., Маринин В. Изъяты ₽500 млрд: где Беловусов нашел сверхдоходы на майские указы / при участии: П. Химшиашвили, Т. Дзядко // РБК. 9 авг. 2018. URL: <https://>

www.rbc.ru/business/09/08/2018/5b6c5ee59a7947e3df0554a3 (дата обращения: 01.01.2021).

обязанности, предлагается именовать полномочиями. Полномочия следует рассматривать как отдельные правомочия, составляющие субъективное право налогового кредитора, реализация которых налоговыми органами должна быть подробно регламентирована и лишена, насколько это возможно, свободы усмотрения с их стороны.

Исполнение обязанностей, в свою очередь, представляет собой проведение их в жизнь путем превращения в действительность необходимости определенного поведения сторон правоотношения [25, с. 103–104; 16, с. 95].

3. Механизм осуществления прав и обязанностей в налоговом обязательстве

Механизмы осуществление прав и обязанностей имеют определенное сходство, по сути, представляя собой единое целое, поскольку исполнение обязанности играет ключевую роль при осуществлении субъективного права и является одной из гарантий его осуществления [26, с. 8].

Механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения обязанностей представляет собой такую организацию правовых средств и создание условий, позволяющих достичь результата, заложенного в матрицу юридической связи права и обязанности [20, с. 40]. В полной мере данные слова могут быть отнесены и к налоговому обязательству.

Тем самым механизм осуществления субъективных налоговых прав и исполнения обязанностей представляет собой определенную систему правовых средств и алгоритмов поведения, позволяющих определить надлежащий размер притязания публично-правового образования на имущество налогоплательщика и обеспечить переход денежного эквивалента этого экономического блага в бюджетную систему.

Поскольку субъективные налоговые права и обязанности, как мы установили выше, могут быть осуществлены только через активное поведение сторон налогового обязательства, то вышеуказанный механизм представляет собой определенный законом набор алгоритмов поведения субъектов налогового обязательства, использующих конкретные правовые средства. В качестве таких средств в зависимости от стороны налогового обязательства закон предусматривает, например, налоговую декларацию (и иные формы налоговой отчетности), требование об уплате налога и др.

Например, механизм осуществления субъективного права и исполнения обязанности по уплате налога на имущество физических лиц состоит из следующих алгоритмов поведения:

Первый вариант:

- исчислить налог и направить налоговое уведомление (налоговый орган);
- получить налоговое уведомление (налогоплательщик);
- заплатить налог предусмотренным законом способом (налогоплательщик);
- отразить налог в качестве уплаченного в бюджетную систему (налоговый орган).

Второй вариант:

- заплатить единый налоговый платеж физического лица (далее – ЕНП) в достаточном размере (налогоплательщик);
- исчислить налог и направить налоговое уведомление (налоговый орган);
- произвести зачет ЕНП в счет уплаты налога и отразить налог в качестве уплаченного в бюджетную систему (налоговый орган).

В качестве правовых средств вышеуказанного механизма выступают налоговое уведомление и платежные документы. Представляется допустимым в некоторых случаях в качестве средства осуществления субъективного права или исполнения обязанности рассматривать обеспечительные налоговые обязательства (поручительство, залог, банковская гарантия), а также обеспечительные меры не обязательственного характера (например, приостановление операций по счетам в банке).

Механизм осуществления субъективного права и исполнения обязанности в широком смысле, по мнению некоторых ученых, включает в себя следующие стадии:

- предреализационная: формирование и установление прав и обязанностей,
- процедурная реализация,
- фактическая реализация,
- защита нарушенного права [27, с. 3].

Применительно к налоговым правам и обязанностям мы также можем выделить предреализационную, или подготовительную, стадию, направленную на определение объема прав и обязанностей, которая заключается в постановке на учет в налоговом органе налогоплательщиков (регистрации предметов налогообложения), а также аккумулярование информации о его предметах налогообложения из иных источников.

Процедурная реализация заключается в ведении бухгалтерского и налогового учета, подготовке и подаче налоговой отчетности. В некоторых случаях на данной стадии требуется принятие решения о взыскании недоимки, задолженности по пеням и

штрафам. Фактическая реализация заключается в уплате налога или его принудительном взыскании.

Защита нарушенного права в налоговых отношениях осуществляется в двух формах: юрисдикционная и самозащита. Юрисдикционная защита подразделяется на судебную и внесудебную. Самозащита реализуется путем отказа от исполнения незаконных требований контрагента [28, с. 24].

В юридической литературе различают режимы реализации правоотношения как системы методов и способов правового регулирования поведения лица, включая особый порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, процедуры их осуществления, специфику санкций и способов их реализации. Выделяют нормативно-правовой, организационно-правовой, договорно-правовой и правоохранительный режимы реализации права [29, с. 152; 30, с. 78; 31, с. 101].

Применительно к налоговому обязательству основным является нормативно-правовой режим, поскольку порядок его исполнения практически полностью определяется законом. Однако в отношении налоговых обязательств, основанных на соглашении (например, инвестиционный налоговый кредит) мы можем говорить о смешанном режиме реализации прав и обязанностей, поскольку порядок реализации такого обязательства установлен и законом, и договором.

4. Надлежащее исполнение налогового обязательства

Несмотря на режим реализации прав и обязанностей в обязательстве в его основе всегда заложен принцип надлежащего исполнения. Принцип надлежащего исполнения обязательства может рассматриваться как организованная совокупность элементов, каждый из которых имеет относительно самостоятельное и в то же время необходимое для существования всей системы значение [32, с. 116]. При этом выделяется пять критериев надлежащего исполнения обязательства:

- надлежащие субъекты исполнения;
- надлежащее место;
- надлежащее время;
- надлежащий объект;

– надлежащий способ [33, с. 534; 13, с. 37; 32, с. 116].

Следует отметить, что некоторые авторы выделяют более краткий перечень признаков надлежащего исполнения [34, с. 43]. Данные критерии вполне применимы при определении надлежащего исполнения налогового обязательства.

1) Субъекты исполнения налогового обязательства представлены в лице налогового кредитора и налогового должника.

Надлежащий должник. Долгое время закрепленный в ст. 45 НК РФ принцип самостоятельности исполнения налогового обязательства и учеными, и практиками трактовался как свидетельство личного характера налогового обязательства³ и, тем самым, невозможности его исполнения третьим лицом, если иное не предусмотрено налоговым законодательством.

Так, Конституционный Суд РФ в своем определении № 41-О от 22 января 2004 г.⁴ указал, что налог считается уплаченным самостоятельно, если он уплачен от имени налогоплательщика и за счет его собственных средств.

В виде исключения исполнение налогового обязательства третьим лицом допускалось в следующих случаях:

- законным или уполномоченным представителем налогоплательщика (ст. 26–29 НК РФ);
- ликвидационной комиссией (ликвидатором) или учредителями ликвидируемой организации (ст. 49 НК РФ);
- наследниками или правопреемниками налогоплательщика (ст. 44, 50 НК РФ);
- поручителем или банком, выдавшим гарантию, а также залогодателем (ст. 73–74.1 НК РФ).

Подобное регулирование исполнения налогового обязательства порождало определенный диссонанс, логическую ловушку. Во-первых, если налоговое обязательство неразрывно связано с личностью налогоплательщика и требует самостоятельного исполнения им обязанности по уплате налога, то почему вообще допускается уплата налога третьим лицом, даже в виде исключения?

³ Под обязательством личного характера мы понимаем обязательство неразрывно, связанное с личностью кредитора или должника.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 22 января 2004 г. № 41-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жа-

лобы открытого акционерного общества “Сибирский Тяжпромэлектропроект” и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2004. № 20.

Во-вторых, в чем личность налогоплательщика оказывает влияние на существо налогового обязательства, т. е. обязанность передать денежные средства (вещи, определенные родовыми признаками) в бюджетную систему, не понятно.

Представляется, что денежное обязательство не может быть настолько связано с личностью должника, что это будет препятствием для кредитора в принятии исполнения, предложенного третьим лицом за должника.

В связи с вышеуказанным диссонансом или в силу возрастающей потребности в финансовых ресурсах законодателем правовое регулирование исполнения налогового обязательства было изменено⁵, и в настоящее время оно может быть исполнено любым третьим лицом.

Таким образом, налоговое обязательство по общему правилу должно быть исполнено налогоплательщиком, а также иными лицами, к которым объект налогового обязательства (налог) перешел в ходе его исполнения (налоговый агент, банк и др.), либо на иных законных основаниях (представители, правопреемники и др.).

При этом любое третье лицо вправе исполнить обязанность по уплате налога за налогоплательщика в добровольном порядке либо посредством предоставления обеспечительных мер (залог или поручительство), либо непосредственно путем уплаты налога.

Не следует путать исполнение налогового обязательства третьим лицом и перевод долга. Последний предполагает полное прекращение статуса налогового должника у одного лица с одновременным возникновением его у другого лица. Такой переход статуса в налоговых отношениях возможен только в порядке универсального правопреемства (реорганизация юридических лиц или наследование за физическим лицом).

Договорные формы перевода долга в налоговом праве не применимы. А существование права у любого третьего лица исполнить налоговое обязательство за налогоплательщика при наличии у налогового кредитора обязанности принять такое испол-

нение лишает данный вопрос в налоговом праве какой-либо актуальности.

Надлежащий кредитор. Публично-правовые образования как налоговый кредитор представлены в налоговых отношениях единым уполномоченным органом – Федеральным казначейством и его территориальными органами, которое осуществляет кассовое обслуживание всех бюджетов бюджетной системы, включая проведение и учет всех операций по поступлениям в бюджеты⁶, а также распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы⁷. Иными словами, вышеуказанный орган уполномочен на получение всех налогов в бюджетную систему.

Поэтому, несмотря на множественность лиц на стороне налогового кредитора (Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования), у должника практически отсутствует проблема выбора надлежащего налогового кредитора.

Со стороны налогоплательщика для исполнения налогового обязательства требуется правильно определить объект (указать код бюджетной классификации – КБК) и место исполнения налогового обязательства (указать код общероссийского классификатора территорий муниципальных образований – ОКТМО), а также указать банковские реквизиты органа Федерального казначейства.

Неправильное указание КБК и (или) кода ОКТМО налоговым должником может привести к исполнению налогового обязательства ненадлежащему кредитору. Например, при указании вместо КБК транспортного налога КБК земельного налога, налог будет зачислен не в бюджет субъекта Российской Федерации, а в бюджет муниципального образования. Или неправильное указание кода ОКТМО может привести к поступлению местного налога в бюджет ненадлежащего муниципального образования.

Однако попадание налогового платежа в бюджетную систему даже при зачислении в ненадлежащий бюджет оставляет налоговому должнику возможность уточнить назначение платежа в порядке, предусмотренном ст. 45 НК РФ, и исполнить налоговое обязательство надлежащим образом.

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 49. Ст. 6844.

⁶ См. п. 5.12 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (Со-

брание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4908).

⁷ См.: Приказ Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 28 февр.

Если допущенные нарушения устраняются посредством процедуры уточнения назначения платежа, то такое ненадлежащее исполнение налогового обязательства не может быть основанием для привлечения налогового должника к юридической ответственности и начисления пени⁸.

Только неправильное указание банковских реквизитов органа федерального казначейства при исполнении налогового обязательства, в результате которого налог не поступает в бюджетную систему, приводит к неисполнению налогового обязательства налоговым должником.

2) *Место возникновения налогового обязательства.* Место возникновения налогового обязательства имеет принципиальное значение для определения надлежащего налогового кредитора при исполнении обязанности по уплате региональных и местных налогов, а также федеральных налогов, в отношении которых законодательством установлены нормативы отчисления в нижестоящие бюджеты бюджетной системы.

Место возникновения налогового обязательства предопределяется местом возникновения (нахождения) предмета налогообложения (реализация товара, недвижимое имущество и др.) и определяет место исполнения налогового обязательства: региональные и местные налоги подлежат зачислению в бюджет по месту возникновения (нахождения) предмета налогообложения.

Для обеспечения надлежащего исполнения налогового обязательства в надлежащем месте налогоплательщик (налоговый агент) в реквизитах платежа обязаны указать код ОКТМО того муниципального образования, на территории которого возник предмет налогообложения. На основании данной информации органы федерального казначейства обеспечивают зачисление налога в соответствующий бюджет бюджетной системы.

3) *Надлежащее время.* По общему правилу, налог должен быть уплачен в срок, установленный законодательством о налогах и сборах.

Следует отметить, что срок уплаты налога, предусмотренный действующим законодательством, может быть изменен на более поздний путем предоставления отсрочки (рассрочки) или инвестиционного налогового кредита. В этом случае требование своевременности уплаты будет соблюдено,

несмотря на нарушение установленного законом срока уплаты налога. Срок уплаты налога не подлежит изменению на более ранний, поскольку налогоплательщик изначально имеет право исполнить свою обязанность досрочно.

При проведении государством налоговой амнистии зачастую требование своевременности исполнения налогового обязательства преодолевается с помощью юридической конструкции – фикции. Например, в соответствии с Федеральным законом № 269-ФЗ от 22 декабря 2006 г. «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами»⁹ в случае уплаты декларационного платежа, налоги за прошлые налоговые периоды считаются уплаченными своевременно.

4) *Надлежащий объект.* Объектом налогового обязательства является экономическое благо в форме налога, переходящее от налогового должника к налоговому кредитору.

По общему правилу налоговое обязательство исполняется в валюте Российской Федерации. В случае если налоговая база выражена в иностранной валюте, то сумма налога (сбора), подлежащая оплате, переводится в рубли по курсу Центрального банка РФ на день уплаты налога.

В НК РФ могут быть предусмотрены исключительные случаи, когда налог (сбор) может быть уплачен в иностранной валюте. В настоящее время такое исключение предусмотрено п. 5 ст. 333.29, согласно которому государственная пошлина за выдачу, продление срока действия и восстановление в исключительных случаях виз иностранным гражданам и лицам без гражданства представителями федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, находящимися в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, может быть уплачена в иностранной валюте по курсу, установленному Центральным банком ЦБ РФ на дату ее уплаты.

В силу периодического характера уплаты налога и наличия различных налогов и систем налогообложения объект налогового обязательства должен быть индивидуализирован применительно к виду налога и периоду платежа.

Индивидуализация налогового платежа с целью последующего зачисления в конкретный бюджет бюджетной системы Российской Федерации

⁸ См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа по делу № А32-26703/2018 от 22 мая 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1. Ст. 32.

производится посредством указания кода бюджетной классификации (КБК) и налогового периода.

5) *Надлежащий способ*. Налоговое законодательство в ст. 45 НК РФ предусматривает следующие способы исполнения налогового обязательства:

1) посредством уплаты наличных денежных средств – данный способ предназначен для исполнения налогового обязательства физическими лицами;

2) посредством уплаты безналичных денежных средств – универсальный способ, но является основным для организаций и индивидуальных предпринимателей¹⁰;

3) посредством внутрибюджетных расчетов – способ, используемый организациями, которым открыт лицевой счет, при уплате налога в тот же бюджет, что финансирует налогоплательщика;

4) посредством зачета встречных требований при излишней уплате (взыскании) налоговых платежей – универсальный способ, предназначенный для всех налогоплательщиков, являющихся кредиторами в налоговых обязательствах из неосновательного обогащения, или физических лиц, заплативших единый налоговый платеж;

5) посредством электронных денежных средств – данный способ предназначен для исполнения налогового обязательства физическими лицами;

6) посредством передачи имущества в натуральной форме – способ, используемый в отдельных случаях для поддержки инвестиционной деятельности организаций (в настоящее время используется только в соглашениях о разделе продукции);

7) посредством удержания денежных средств – при уплате налога через налогового агента;

8) посредством зачет единого налогового платежа физического лица – способ, предназначенный для упрощенной уплаты имущественных налогов физических лиц и НДФЛ.

Поскольку налоговое обязательство, как было установлено выше, является средством реализации публичного фискального интереса, то моментом его надлежащего исполнения следует считать момент поступления налогового платежа в распоряжение

уполномоченного государством органа – территориального органа Федерального казначейства (или прекращения встречного требования зачетом). В момент зачисления денежных средств на счет казначейства налоговые отношения завершаются (ст. 40 БК РФ) и завершается исполнение налогового обязательства¹¹.

Соответственно, неисполнением налогового обязательства будет такое нарушение, которое привело к непоступлению денежных средств в бюджетную систему.

5. Вывод

В результате проведенного исследования механизма исполнения налогового обязательства мы приходим к выводу, что для исполнения налогового обязательства практически всегда требуется взаимная и согласованная воля двух сторон для надлежащего определения его объекта, места исполнения и других условий. Например, такой законодательный механизм согласования волеизъявления сторон предусмотрен ст. 45 НК РФ при уточнении назначения налогового платежа, а также в ст. 78 НК РФ при возврате и зачете излишне уплаченных налогов. Кроме того, для исполнения налогового обязательства важнейшим является факт изменения (прекращения) прав и обязанностей его сторон в отношении экономического блага, являющегося объектом такого обязательства.

На основании вышеизложенного можно прийти к выводу, что правовая сущность исполнения налогового обязательства может быть охарактеризована как сделка его сторон, направленная на взаимное прекращение и возникновение прав его сторон.

Как любая сделка исполнение налогового обязательства будет наиболее эффективным в условиях правовой определенности и непротиворечивости поведения сторон.

В гражданском обязательстве для того, чтобы установить, надлежащим ли является его исполнение, необходимо сопоставить его с условиями самого обязательства (справедливо для договорных форм) и требованиями законодательства или обычаев делового

¹⁰ Особенность данного способа исполнения налогового обязательства заключается в том, что налоговое обязательство в этом случае исполняется не только путем активных действий налогоплательщика, но и налогового органа.

¹¹ Не следует путать момент исполнения обязанности по уплате налога с моментом исполнения налогового обязательства. Исполнение обязанности по уплате налога налогоплательщиком приводит не к исполнению налогового обя-

зательства (кроме исполнения зачетом), а к переходу исполнения налогового обязательства на следующую стадию (например, исполнение обязанности налогового агента или банка). Только такое исполнение налоговой обязанности, которое приводит к поступлению денежных средств в бюджетную систему или прекращению встречных требований возратить денежные средства из бюджета, приводит к исполнению налогового обязательства в целом.

оборота. В налоговом же обязательстве в большинстве случаев имеется только законодательный критерий (п. 3 ст. 45 НК РФ) и только в отношении редких форм договорных налоговых обязательств (например, инвестиционный налоговый кредит) применяются условия соответствующего договора.

При этом законодательное регулирование налогового обязательства сосредоточено на обязанностях налогоплательщика и полномочиях налогового органа, не уделяя должного внимания правам и другим формам дозволенного поведения налогового должника, что нередко порождает ситуации правовой неопределенности в процессе исполнения обязательства.

Уплата дополнительной суммы налога даже без пеней и штрафа может быть для налогоплательщика обременительной обязанностью, зная о которой заранее он вполне мог бы и не вступать в соответствующие отношения. И финансовый орган, и фискальный орган в налоговом обязательстве, по сути, являются уполномоченными представителями налогового кредитора, противоречивое поведение которых при исполнении обязательства недопустимо.

Определенной гарантией от такого поведения для налогоплательщиков может быть налоговый мониторинг, который расширяет возможности налогоплательщика по взаимодействию с налоговым органом в целях устранения неопределенности налогово-правового регулирования. Однако данный механизм является весьма обременительным для налогоплательщика в силу чего, а также из-за законодательных ограничений, не доступен для большинства из них.

Неопределенность границ между надлежащим и ненадлежащим исполнением налогового обязательства объективно предопределяет потребность в

иных механизмах, позволяющих добросовестному налогоплательщику получить гарантии того, чтобы его действия не будут в дальнейшем квалифицированы налоговой администрацией как злоупотребление правом. В западных государствах для этих целей используется процедура фискального рескрипта или *private ruling* в США [35, с. 62].

В Германии фискальный рескрипт существует в виде консультаций по отдельным налогам с органом фискального контроля. В Швеции он имеет форму предварительного заключения о налоговых последствиях сделки, которое дается специальным органом – Комиссией по налоговому праву. Предварительное заключение может быть запрошено как налогоплательщиком, так и налоговой администрацией [36, с. 38–44]. В принципе данные механизмы представляют собой трансформированный механизм эстопель – запрет на противоречивое поведение, давно известный гражданскому праву.

Для защиты прав добросовестных налогоплательщиков представляется необходимым в налоговом законодательстве также закрепить своего рода запрет на противоречивое поведение в процессе исполнения налогового обязательства. Например, если налогоплательщик исполнял налоговое обязательство в соответствии с полученными в установленном порядке разъяснениями финансового органа, то налоговый орган не может требовать другого исполнения. Запрет на взыскание пеней в таких случаях, предусмотренный в настоящее время налоговым законодательством (ст. 75 НК РФ), не является достаточной гарантией прав налогоплательщика, который планирует свою экономическую деятельность исходя из полученных разъяснений компетентного государственного органа.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Грачев В. В. К вопросу о правовой природе исполнения обязательства / В. В. Грачев // Закон. – 2012. – № 9. – С. 137–146.
2. Толстой В. С. Исполнение обязательств / В. С. Толстой. – М., 1973. – 208 с.
3. Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева. – М., 2008. – Т. 1. – 1006 с.
4. Сарбаш С. В. Исполнение договорного обязательства / С. В. Сарбаш. – М., 2005. – 636 с.
5. Вавилин Е. В. Секундарное право в механизме осуществления прав и исполнения обязанностей / Е. В. Вавилин // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 1 (65). – С. 77–80.
6. Колодуб Г. В. Отдельные аспекты методологии исследования исполнения гражданско-правовой обязанности / Г. В. Колодуб // Юрист. – 2013. – № 5. – С. 33–36.
7. Советское гражданское право / под ред. О. Л. Красавчикова. – М., 1985. – Т. 1. – 544 с.
8. Брагинский М. И. Договорное право: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М., 1997. – 847 с.

9. Байгушева Ю. В. Банковская гарантия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Байгушева. – СПб., 2008. – 24 с.
10. Родионова О. М. К вопросу о правовой природе исполнения обязательств / О. М. Родионова // Право и экономика. – 2011. – № 4. – С. 65–67.
11. Колодуб Г. В. Проблема соотношения правовых категорий (явлений) «исполнение гражданско-правовой обязанности», «исполнение гражданско-правового обязательства» и «исполнение договора» / Г. В. Колодуб // Юрист. – 2013. – № 24. – С. 38–43.
12. Витрянский В. В. Понятие и стороны обязательства. Исполнение обязательств / В. В. Витрянский // Хозяйство и право. – 1995. – № 8. – С. 3–20.
13. Гавзе Ф. И. Обязательственное право (общие положения) / Ф. И. Гавзе. – Минск : Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1968. – 128 с.
14. Долинская В. В. Субъективные права, их осуществление и защита / В. В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 11. – С. 3–14.
15. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М., 2001. – 411 с.
16. Груздев В. В. Осуществление субъективных гражданских прав и исполнение гражданско-правовых обязанностей / В. В. Груздев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 8. – С. 91–96.
17. Вавилин Е. В. Гражданское правоотношение в механизме реализации субъективного права и исполнения субъективной обязанности / Е. В. Вавилин // Журнал российского права. – 2007. – № 7. – С. 49–59.
18. Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 397 с.
19. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов, 1972. – 292 с.
20. Вавилин Е. В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей / Е. В. Вавилин // Журнал российского права. – 2004. – № 5. – С. 35–43.
21. Полищук И. Понятие и признаки налогового обязательства / И. Полищук // Современное право. – 2007. – № 7. – С. 13–19.
22. Якушев А. О. Субъективные права и интересы в налоговом праве / А. О. Якушев // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 29–32.
23. Копина А. А. Профилактика нарушений налогового законодательства: новые «идеи» ФНС России / А. А. Копина // Налоги. – 2018. – № 17. – С. 1, 3–6.
24. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. – 304 с.
25. Тархов В. А. Советское гражданское право / В. А. Тархов. – Саратов, 1978. – 230 с.
26. Алиев Т. Т. Понятие и содержание осуществления субъективного права и исполнения юридической обязанности в гражданских правоотношениях / Т. Т. Алиев // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 7–9.
27. Вавилин Е. В. Действие механизма осуществления прав и исполнения обязанностей / Е. В. Вавилин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 5. – С. 2–4.
28. Назаров В. Н. Конституционные основы защиты прав налогоплательщиков / В. Н. Назаров // Финансовое право. – 2007. – № 9. – С. 22–26.
29. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – 360 с.
30. Долинская В. В. Предпринимательское право : учеб. / В. В. Долинская. – 2-е изд., изм. и доп. – М., 2004. – 208 с.
31. Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства / В.Ф. Попондопуло. – СПб., 1994. – 208 с.
32. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – СПб., 2004. – 837 с. – (Избр. тр. Т. 3).
33. Гражданское право. Часть первая : учеб. / отв. ред. В. П. Мозолин, А. И. Масляев. – М. : Юристъ, 2005. – 719 с.
34. Сушкова О. В. Основания исполнения обязательств / О. В. Сушкова // Современное право. – 2016. – № 8. – С. 41–46.
35. Винницкий Д. В. Принцип добросовестности и злоупотребление правом в сфере налогообложения / Д.В. Винницкий // Право и экономика. – 2003. – № 1. – С. 59–64.
36. Pålsson R. Inledning till skatteratten / R. Pålsson. – Andra upplagan. – Uppsala : Iustus Förlag, 2001. – 216 s.

REFERENCES

1. Grachev V.V. On the question of the legal nature of the fulfillment of an obligation. *Zakon*, 2012, no. 9, pp. 137–146. (In Russ.).
2. Tolstoy V.S. *Execution of obligations*. Moscow, 1973. 208 p. (In Russ.).
3. Sergeev A.P. (ed.) *Civil law*. Moscow, 2008. Vol. 1. 1006 p. (In Russ.).
4. Sarbash S.V. *Fulfillment of a contractual obligation*. Moscow, 2005. 636 p. (In Russ.).
5. Vavilin E.V. Secondary Right in the Mechanism of Exercise of Rights and Performance of Duties. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi akademii prava*, 2009, no. 1 (65), pp. 77–80. (In Russ.).
6. Kolodub G.V. Selected aspects of the methodology for the study of the execution of civil legal obligations. *Yurist*, 2013, no. 5, pp. 33–36. (In Russ.).
7. Krasavchikov O.L. (ed.) *Soviet civil law*. Moscow, 1985. Vol. 1. 544 p. (In Russ.).
8. Braginskiy M.I., Vitryanskiy V.V. *Contract Law: General Provisions*. Moscow, 1997. 847 p. (In Russ.).
9. Baygusheva Yu.V. *Bank guarantee*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2008. 24 p. (In Russ.).
10. Rodionova O.M. On the question of the legal nature of the fulfillment of obligations. *Pravo i ekonomika*, 2011, no. 4, pp. 65–67. (In Russ.).
11. Kolodub G.V. The problem of correlation of legal categories (phenomena) “execution of a civil obligation”, “execution of a civil obligation” and “execution of a contract”. *Yurist*, 2013, no. 24, pp. 38–43. (In Russ.).
12. Vitryanskiy V.V. The concept and parties of the obligation. Execution of obligations. *Khozyaistvo i pravo*, 1995, no. 8, pp. 3–20. (In Russ.).
13. Gavze F.I. *Obligations law (general provisions)*. Minsk, Belarusian State University Publ., 1968. 128 p. (In Russ.).
14. Dolinskaya V.V. Subjective rights, their exercise and protection. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2015, no. 11, pp. 3–14. (In Russ.).
15. Gribanov V.P. *Exercise and protection of civil rights*. Moscow, 2001. 411 p. (In Russ.).
16. Gruzdev V.V. Exercise of subjective civil rights and execution of civil obligations. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, no. 8, pp. 91–96. (In Russ.).
17. Vavilin E.V. Civil relations in the mechanism of the implementation of subjective rights and the execution of subjective obligations. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2007, no. 7, pp. 49–59. (In Russ.).
18. Vinnickiy D.V. *Russian tax law: problems of theory and practice*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press, 2003. 397 p. (In Russ.).
19. Matuzov N.I. *Personality. The rights. Democracy. Theoretical problems of subjective law*. Saratov, 1972. 292 p. (In Russ.).
20. Vavilin E.V. The concept and mechanism for the exercise of civil rights and the execution of duties. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2004, no. 5, pp. 35–43. (In Russ.).
21. Polishuk I. The concept and signs of tax obligation. *Sovremennoe pravo*, 2007, no. 7, pp. 13–19. (In Russ.).
22. Yakushev A.O. Subjective rights and interests in tax law. *Finansovoe pravo*, 2006, no. 9, pp. 29–32. (In Russ.).
23. Kopina A.A. Prevention of violations of tax legislation: new “ideas” of the Federal Tax Service of Russia. *Nalogi*, 2018, no. 17, pp. 1, 3–6. (In Russ.).
24. Karaseva M.V. *Financial legal relationship*. Voronezh, Voronezh State University Publ., 1997. 304 p. (In Russ.).
25. Tarkhov V.A. *Soviet civil law*. Saratov, 1978. 230 p. (In Russ.).
26. Aliev T.T. The concept and content of the exercise of subjective right and the fulfillment of a legal obligation in civil legal relations. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2016, no. 1, pp. 7–9. (In Russ.).
27. Vavilin E.V. The action of the mechanism for the exercise of rights and performance of duties. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*, 2009, no. 5, pp. 2–4. (In Russ.).
28. Nasarov V.N. Constitutional framework for the protection of taxpayers' rights. *Finansovoe pravo*, 2007, no. 9, pp. 22–26. (In Russ.).
29. Alekseev S.S. *General theory of law*. Moscow, 1981. Vol. 1. 360 p. (In Russ.).
30. Dolinskaya V.V. *Business Law, Textbook*. Moscow, 2004. 208 p. (In Russ.).
31. Popondopulo V.F. *Legal regime of entrepreneurship*. St. Petersburg, 1994. 208 p. (In Russ.).

32. Ioffe O.S. *Obligatory law*, Selected Works, vol. 3. St. Peterburg, 2004. 837 p. (In Russ.).
33. Mozolin V.P., Maslyayev A.I. (eds.) *Civil law. Part one: Tutorial*. Moscow, Yurist Publ., 2005. 719 p. (In Russ.).
34. Sushkova O.V. Grounds for the fulfillment of obligations. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 8, pp. 41–46. (In Russ.).
35. Vinnickiy D.V. The principle of good faith and abuse of law in the field of taxation. *Pravo i ekonomika*, 2003, no. 1, pp. 59–64. (In Russ.).
36. Pålsson R. *Introduction to the tax wheel*, 2nd ed. Uppsala,ustus Forlag, 2001. 216 p. (In Swedish).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Красюков Андрей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
Воронежский государственный университет
394006, Россия, г. Воронеж, Университетская пл., 1
E-mail: kav@law.vsu.ru
SPIN-код РИНЦ: 2065-6411; AuthorID: 356148

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Krasyukov Andrey Vladimirovich – PhD in Law, Associate Professor, Department of Financial Law
Voronezh State University
1, Universitetskaya pl., Voronezh, 394006, Russia
E-mail: kav@law.vsu.ru
RSCI SPIN-код: 2065-6411; AuthorID: 356148

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Красюков А.В. Исполнение налогового обязательства / А.В. Красюков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 135–147. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).135-147.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Krasyukov A.V. Tax obligation fulfillment. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 135–147. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).135-147. (In Russ.).

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА*

К.В. Маслов

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

Информация о статье

Дата поступления –

03 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Налоговая безопасность, закон о безопасности, Налоговый кодекс, закон о налоговых органах, правовая экспертиза

Выявляются и систематизируются правовые нормы, обеспечивающие налоговую безопасность государства. Характеризуется роль Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных актов в обеспечении налоговой безопасности. Отмечается, что в системе нормативного обеспечения налоговой безопасности Конституция РФ должна закреплять единый подход к сущности безопасности в целом, законодательные акты (в первую очередь, законы о безопасности, о налоговых органах, Налоговый кодекс РФ) – основные направления противодействия угрозам налоговой безопасности, возникающим в соответствующих сферах регулирования, а подзаконные акты – конкретные управленческие способы борьбы с такими угрозами.

NORMATIVE ACTS IN THE SYSTEM OF NATIONAL TAX SECURITY PROVISION**

Kirill V. Maslov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2021 March 03

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Tax security, the law on security, the Tax Code, the law on tax authorities, legal expertise

The subject. The article characterizes the role of Russian Constitution, federal laws and by-laws in ensuring tax security.

The purpose of the article is to identify legal norms that ensure the tax security of the state, and to confirm the hypothesis that such norms are effective in systemic interaction.

The methodology. The author uses methods of system analysis of scientific papers devoted to the provision of various types of security. Formal logical and legal interpretation of Russian regulatory legal acts is used also.

The main results. Regulatory documents in the field of tax security can be classified into: the Constitution of the Russian Federation at the highest level; program documents (conventions, strategies, charters, concepts, programs, doctrines, standards, directives) as acts of the first level, the legislation of the Russian Federation and its constituent entities is at the second level; departmental regulatory legal acts are at the third level. The law on security should be an act of direct action that determines the content of the management activities of public authorities to ensure security by fixing its goals, principles, the most general forms and means of implementation. The basis of legal provision of tax security at the legislative level should be defined in the federal law on security as well as in the federal law "On Tax Authorities of the Russian Federation" (in intra-governmental relations context because tax authorities are the main subjects of tax administration) and in the Russian Tax Code (concerning relations between public administration bodies and private entities). Any draft legislative acts affecting issues of tax relations and economic management should be examined for compliance with national interests in the field of tax security and the effectiveness of minimizing threats. Each legislative act should take into account the implementation of the goals and principles of ensuring tax security (as well as other types

* 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 for Basic Research (RFBR), project number 20-11-00292 "Legal support of national tax security in international economic integration context".

of security) enshrined in the concept document. Such expertise is possible in the process of approving draft laws by the Russian Government as well as when registering relevant by-laws by the Russian Ministry of Justice

Conclusions. The Russian Constitution should consolidate a unified approach to the essence of security as a whole. Legislative acts (first of all, the laws on security, on tax authorities, the Tax Code of the Russian Federation) should provide for the main directions of countering threats to tax security arising in the relevant areas of regulation. By-laws and regulations are designed to fix specific managerial ways of dealing with such threats.

1. Введение

Законодательство, обеспечивающее налоговую безопасность государства, в значительной степени фрагментировано. Специальные правовые нормы, обеспечивающие налоговую безопасность государства, являются частью нормативных актов, регулирующих в целом вопросы безопасности, государственного управления, и налоговые отношения. Такие нормы можно обнаружить на пересечении приведенных институтов законодательства. Актуальной задачей является выявление этих норм и оценка их системных свойств для того, чтобы иметь возможность оценить, насколько существующее правовое регулирование адекватно отражает элементы механизма обеспечения налоговой безопасности государства.

Идея безопасности имманентно присуща публичному управлению в различных сферах. Налоговая сфера, где этой идеей должны быть пронизаны различные аспекты налогового администрирования, исключением не является (см.: [1]). Гармоничная и непротиворечивая нормативная база – основа государственной политики в области обеспечения безопасности. С.Н. Максимов применительно к экономической безопасности включает в ее законодательное обеспечение «закрепление в компетенции и ответственности органов государственной власти РФ взаимосвязанной и скоординированной совокупности целей, задач, принципов, основных направлений их функционирования» [2, с. 144]. Ученым выделены, безусловно, важные элементы, но для достижения состояния системы нормативные акты, отражающие различные аспекты налоговой безопасности, должны раскрывать их через конструкции интересов, угроз, субъектов и способов обеспечения применительно к каждой сфере обеспечения безопасности, включая налоговую.

2. Классификация источников нормативного обеспечения налоговой безопасности

Учеными предлагаются различные классификации источников нормативного обеспечения налоговой безопасности. Э.А. Челышева выделяет шесть

уровней регулирования, относя к первому Конституцию РФ, законодательные акты федерального уровня, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ по вопросам налогообложения, таможенных платежей, а также платного природопользования; ко второму – законы и правовые акты глав субъектов федерации, а также муниципальные правовые акты; к третьему – акты иных государственных органов всех уровней власти; к четвертому – акты предприятий и организаций; к пятому – судебные доктрины и документы разъяснительного характера; к шестому – международные договоры и соглашения в области налогообложения [3, с. 34–35]. Достоинством приведенной классификации является признание значимости каждого уровня публичного управления в обеспечении налоговой безопасности. Вместе с тем нельзя не отметить отсутствие логического основания именно для такого ранжирования правовых актов (вне зависимости от их юридической силы и территории действия), а также отнесения к источникам обеспечения налоговой безопасности актов таможенного и природоохранного законодательства. Более верной представляется предложенная О.А. Челпаченко классификация нормативных документов в области национальной безопасности на: программные документы (конвенции, стратегии, хартии, концепции, программы, доктрины, стандарты, директивы) как акты первого уровня, законодательство Российской Федерации и ее субъектов – на втором уровне; ведомственные нормативные правовые акты – на третьем [4, с. 25]. Применительно к налоговой безопасности приведенную классификацию следует дополнить высшим уровнем (Конституция РФ и ратифицированные международные договоры), а также муниципальными правовыми актами как элементом второго уровня.

3. Значение Конституции РФ в нормативном обеспечении налоговой безопасности государства

Основополагающее значение в правовом обеспечении налоговой безопасности имеет Конституция РФ как акт высшей юридической силы.

Конституция РФ, устанавливая в п. «м» ст. 71, что в ведении Российской Федерации находятся оборона и безопасность, выстраивает вокруг последней узко-военизированный дискурс (как состояния защищенности от военных, террористических угроз либо угроз, проистекающих из деятельности разведслужб иностранных государств). Эта формулировка представляется не вполне удачной, поскольку безопасность не существует вне контекста объекта обеспечения, который включает не только нейтрализацию военных угроз, но и рисков в каждой сфере управления: общественно-политической, социокультурной и, конечно, экономической, включая налоговую. При этом правовое регулирование многих отраслей управления в рамках этих сфер Конституция относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К примеру, обеспечение безопасности отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации, но кадровая политика в правоохранительных органах принадлежит совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), так же как и установление общих принципов налогообложения и административное законодательство в целом (п. «и», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Обеспечение экологической и общественной безопасности также отнесены п. «б» и «д» ст. 72 Конституции РФ к сфере совместного ведения. Таким образом, при совершенно разумном рассмотрении безопасности в более широком контексте, нежели военный, возникает противоречие относительно уровней системы управления, ее обеспечивающих. При этом очевидно, что обеспечение налоговой безопасности невозможно без реализации своих полномочий органами государственного управления субъектов федерации и органами местного самоуправления, вне скоординированной работы системы публичной власти в целом. Потому недостаточно в число источников национальной безопасности в целом (и налоговой безопасности в частности) включать акты только федерального уровня, и принципиальный подход к безопасности в Основном законе требует уточнения.

Однозначное понимание конституционной сущности безопасности необходимо для правильного применения связанных норм различных отраслей права, основанных на конституционных положениях, и такая потребность актуализируется с принятием поправок 2020 г. Так, п. «д» 1 ст. 83 Конституции обязывает Президента РФ назначать на должность и освобождать от нее руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопро-

сами безопасности государства и общественной безопасности, только после консультаций с Советом Федерации. Корреспондирующая норма о правах Совета Федерации содержится в п. «к» ч. 1 ст. 102. Идет ли речь только о директоре ФСБ и министре внутренних дел? Но руководитель органа исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, упомянут в данном пункте отдельно от ведающего вопросами общественной безопасности. Соответственно, следует исходить из толкования безопасности в широком смысле, и речь должна идти о руководителях большего количества федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности государства разных видов? Но каких?

Полагаем, в тексте Основного закона необходим методологически верный подход к безопасности как цели государственного управления и правового регулирования. Безопасность в широком смысле нужно рассматривать как методологическую основу правового регулирования. В узком смысле можно говорить о безопасности разных видов – как о сфере защиты от наиболее существенных угроз в различных сферах государственного управления. Обеспечение каждого вида безопасности, понимаемой в таком узком смысле, должно относиться к полномочиям различных органов и должностных лиц. Потому реализация предложений о внесении в Конституцию РФ специального раздела, посвященного национальной безопасности [5, с. 23], привела бы к хаосу в регулировании в силу слишком различной правовой природы мер противодействия угрозам безопасности разных видов.

Именно конституционные принципы должны выступать ориентиром для регулирования вопросов безопасности в отраслевых правовых актах.

Вместе с тем, как отмечают исследователи, «не существует глубоко продуманной корреляции между основным законом страны и правовыми нормами, регламентирующими экономическую деятельность» [6, с. 16].

Регламентация отдельных аспектов обеспечения безопасности разных видов осуществляется посредством более чем семидесяти федеральных законов, двухсот указов Президента РФ, около пятисот постановлений Правительства РФ и иных актов, т. е. в значительной степени фрагментирована [7, с. 28] и касается, в основном, частных угроз. Несмотря на значительное число регулятивных актов, учеными справедливо констатируется отсутствие механизмов обеспечения безопасности, общий характер компонентов регулирования и контроля в

сфере безопасности, нереализованная потребность в классификации специфических угроз во взаимосвязи с ущемляемыми ими интересами [8, с. 18–19].

4. Роль федерального законодательства в обеспечении налоговой безопасности государства

Основным нормативным актом, призванным комплексно регулировать вопросы обеспечения безопасности, выступает Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Широко обсуждаемым в науке является отсутствие в законе собственно определения термина «безопасность» [9]. Однако такие определения, построенные по схожей модели, присутствуют в стратегиях отдельных видов безопасности. Более серьезным упущением является игнорирование законом критериев и видов безопасности, а также лаконичность принципов ее обеспечения, отсутствие комплексного регулирования необходимых элементов системы обеспечения безопасности, включая недостаточно четкую регламентацию деятельности специальных служб и их координации с иными субъектами государственного управления (в том числе управления налогообложением).

Вопросам налоговой безопасности в указанном законе не уделено должного внимания, соответствующего ее роли в управлении государством. Закон лишь упоминает применение социально-экономических мер органами власти в комплексе с иными мерами в качестве принципа обеспечения безопасности (п. 3 ст. 2) и содержания государственной политики в этой области (ч. 1 ст. 4).

Устранение описанных дефектов возможно путем конкретизации и наполнения реальным содержанием действующего закона. Предлагаемый же учеными путь его замены федеральным законом «О национальной безопасности Российской Федерации» [10, с. 13] может оказаться «игрой в слова», сменой формы без улучшения сути регулирования.

Кодификация норм обо всех видах безопасности (предлагаемая в литературе, см.: [11, с. 10]) невозможна без потери качества правового воздействия в силу разностороннего характера угроз и противодействия им.

Предложения придать закону о безопасности статус конституционного [12] обоснованно подчеркивают максимальную значимость вопросов безопасности в правовой системе государства, однако слабо соотносятся с положениями ч. 1 ст. 108 Основного закона, предписывающей принятие федеральных конституционных законов лишь по вопросам, предусмотренным в самой Конституции. Кроме того,

инициативы закрепить в таком конституционном законе методы деятельности каждого звена правоохранительной системы не вполне соответствуют назначению и уровню регулирования, могут привести к размыванию предмета закона и невозможности оперативного реагирования при изменении характера угроз национальной безопасности [13].

Закон о безопасности должен быть актом прямого действия, определяющим содержание управленческой деятельности органов публичной власти по обеспечению безопасности за счет фиксации ее целей, принципов, наиболее общих форм и средств осуществления. При этом в действующей редакции даже ст. 11 и 12 данного закона, описывающие полномочия и функции органов власти, являются бланкетными и потому предельно лаконичными. Таким образом, в обеспечении каждого вида безопасности данный закон должен играть, в первую очередь, методологическую роль, в то время как конкретизация функций и средств обеспечения безопасности каждого вида – прерогатива профильного закона в соответствующей сфере государственного управления.

Законодательные акты являются важнейшим источником обеспечения налоговой безопасности. О самостоятельном институте налоговой безопасности (и даже экономической безопасности, несмотря на мнения некоторых ученых [14, с. 93]) как подсистеме законодательства говорить не приходится, поскольку она выступает не отдельным предметом правового регулирования, который можно было бы обособить от иных управленческих отношений в государстве, а целью, методологической основой регламентации отношений в сфере государственного управления налогообложением. Налоговая безопасность как междисциплинарное экономико-правовое явление обеспечивается посредством согласования не только налогового, гражданско-правового, уголовно-процессуального законодательства (как отмечают некоторые ученые) [15], но, безусловно, и в первую очередь, посредством положений административных правовых актов. Административно-правовой либо финансово-правовой институт налоговой безопасности также выделить невозможно, поскольку обеспечивающие ее нормы объединены целью регулирования, а не предметом, который дифференцирован (применительно к административному праву – внутриуправленческие отношения между различными органами государственной администрации; применительно к финансовому –

внешние отношения субъектов публичного управления и частных участников налоговых отношений).

Ученые, исследующие отдельные виды безопасности, как правило, настаивают на принятии профильного закона, посвященного такой проблематике [16, с. 15; 17], что позволило бы придать комплексности регулированию, облегчить выявление целей и направлений государственного администрирования в соответствующей сфере [18]. В отношении налоговой безопасности такой закон во многом может оказаться декларативным и беспредметным в силу широкого круга затрагивающих ее социально-экономических отношений различной правовой природы. Более важным представляется учет угроз, индикаторов и принципов обеспечения налоговой безопасности в каждодневной работе органов государственного управления по принятию и реализации правовых норм. Действующие же нормативно-правовые акты концептуально касаются частных угроз либо, во многих случаях, вовсе не учитывают парадигму защиты от угроз.

Основу правового обеспечения налоговой безопасности составляют законодательные нормы, отражающие статус участников отношений в области обеспечения налоговой безопасности (правовые основы, принципы, организацию, направления, полномочия, формы и средства их деятельности, а также порядок контроля и надзора за законностью и, применительно к органам управления, за эффективностью их деятельности). Эти нормы не систематизированы и рассредоточены по многим федеральным законам и правовым актам различной юридической силы. В числе основных: Налоговый кодекс РФ, федеральные законы «О налоговых органах», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», федеральные законы, регламентирующие правовые основы, принципы и средства деятельности специальных служб (Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»), Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Основой правового обеспечения налоговой безопасности на законодательном уровне, наряду с федеральным законом о безопасности, должны стать, исходя из предмета регулирования, Федеральный закон «О налоговых органах Российской Федерации» (применительно к внутриуправленческим

отношениям, поскольку налоговые органы являются основными субъектами налогового администрирования) и Налоговый кодекс РФ (применительно к отношениям между органами публичного управления и частными субъектами). Анализ содержания первого закона свидетельствует о необходимости его концептуальной доработки с целью четкого закрепления угроз налоговой безопасности, на минимизацию которых должна быть направлена деятельность налоговых органов, а также индикаторов ее эффективности.

Именно в Законе о налоговых органах, а не в Налоговом кодексе (как предлагают некоторые ученые) [19, с. 18–19], должны быть конкретизированы мероприятия по обеспечению собственной безопасности налоговых органов как важнейшего элемента налоговой безопасности страны. Кроме того, насуточно необходимо более полное отражение административно-правовой специфики деятельности налоговых органов, а именно закрепление учитывающих сущность налоговой безопасности особых правил по отношению к общим нормам законодательства о государственной гражданской службе, об оказании налоговыми органами государственных услуг, о взаимодействии с иными органами власти. Всё вышесказанное в равной степени относится и к федеральному закону «О службе в таможенных органах Российской Федерации», а также к закону о полиции и федеральной службе безопасности.

Налоговый кодекс РФ не закрепляет за налоговыми органами цель обеспечения налоговой безопасности, хотя отдельные ученые придерживаются иного мнения [20]. В первой части кодекса изучаемый термин не упоминается вовсе, а во второй – употребляется в контексте установления налоговых механизмов обеспечения безопасности иных видов (пожарной, промышленной и т. п.). Несмотря на широкое использование их в практике государственного управления налогообложением, налоговое законодательство не содержит определения понятий налоговой безопасности, налоговых рисков и других взаимосвязанных категорий [21, с. 20].

Направленность на последовательное устранение угроз налоговой безопасности государства, безусловно, прослеживается в Налоговом кодексе РФ (поскольку именно этот законодательный акт призван системно регулировать отношения, возникающие исключительно в сфере налогообложения), но лишь опосредованно выводится из его содержания.

Принятие в Российской Федерации в конце 1990-х – начале 2000-х гг. двух частей Налогового ко-

декса нельзя оценить иначе, как революцию в устранении угроз налоговой безопасности. Такая оценка обусловлена следующими характеристиками Налогового кодекса РФ:

– в нем впервые получили закрепление принципы налогообложения, выработанные с учетом выверенных правовых позиций Конституционного Суда РФ и направленные на защиту права налогоплательщиков на свободное осуществление предпринимательской деятельности; особое значение в правоприменительной деятельности приобрел принцип толкования всех неустраиваемых сомнений, противоречий и неясностей законодательства в пользу налогоплательщика;

– кодексом было ограничено как подзаконное нормотворчество, так и нормотворчество субъектов федерации и муниципальных образований в налоговой сфере, ранее приводившее к неконтролируемому утяжелению налогового бремени;

– кодекс упорядочил права и обязанности налогоплательщиков и налоговой администрации в процессуальных отношениях;

– кодексом были закреплены экономически обоснованные элементы конкретных налогов (например, пропорциональная – на протяжении двадцати лет – ставка налога на доходы физических лиц; открытый перечень расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций).

Заложенный в Налоговом кодексе РФ потенциал позволяет во многих аспектах адекватно реагировать даже на вновь возникающие вызовы.

Отдельную группу составляют законы, определяющие деятельность органов государственного управления по минимизации отдельных видов угроз налоговой безопасности различной природы. Среди них можно выделить, в частности, Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Данный закон предусматривает полномочия Росфинмониторинга, а также публичные обязанности финансовых организаций по противодействию занижению налоговой базы путем совершения транзакций, не имеющих разумной деловой цели, в том числе с использованием зарубежных юрисдикций. Такие полномочия, не будучи отнесенными к налоговому администрированию в строгом смысле, в существенной мере минимизируют угрозы, в том числе, налоговой безопасности страны.

Особую роль в обеспечении налоговой безопасности играют федеральные конституционные

законы, регулирующие режим чрезвычайного и военного положения. В действующей редакции этих актов вопросы обеспечения налоговой безопасности при установлении соответствующих административно-правовых режимов определены неконкретно. Как показывает опыт преодоления пандемии коронавирусной инфекции в 2020 г., принципиальное значение для оперативного и эффективного регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций имеет наличие заранее разработанных и законодательно закрепленных принципов функционирования системы государственного управления (в том числе налогообложением).

5. Подзаконные акты в системе обеспечения налоговой безопасности страны

Подзаконная деятельность органов исполнительной власти является настолько важной в обеспечении экономической и, в частности, налоговой безопасности, что некоторые ученые сводят к ней в целом административно-правовое регулирование в этой сфере [22, с. 144]. Такую позицию можно считать узким подходом к административно-правовому обеспечению налоговой безопасности.

Постановления Правительства РФ и акты федеральных органов исполнительной власти обеспечивают реализацию положений законодательных норм в области обеспечения налоговой безопасности, придавая им необходимую конкретизацию в целях максимально эффективной реализации законных интересов личности, общества и государства. Особенностью таких актов в области налоговой безопасности является ограничение подзаконного нормотворчества в отсутствие прямого законодательного делегирования, предусмотренное в ст. 4 Налогового кодекса РФ. И если для актов, регулирующих отношения между органами налогового администрирования и налогоплательщиками, подобные ограничения представляются вполне оправданными, то на отношения внутри системы управления налогообложением (также описанные в НК РФ, как минимум, в части информационного обмена) они распространяться не должны. Иное, никак не затрагивая прав граждан, может привести к невозможности оперативной организации и перестройки системы налогового администрирования при изменении угроз налоговой безопасности.

Ведущую роль в системе подзаконных актов, обеспечивающих налоговую безопасность, играют акты Правительства РФ как органа общей компетенции, а также Минфина России и ФНС России как основных администрирующих органов. Правительство

РФ как высший орган исполнительной власти в стране должно нормативно предусмотреть процедуру координации усилий различных органов государственного управления налогообложением по обеспечению налоговой безопасности. Именно на этом уровне правотворчества, а не на уровне федерального закона (как это предлагает, например, С.А. Тропин [23, с. 10]), проблемы и пробелы управленческого взаимодействия органов налогового администрирования друг с другом и с иными ведомствами могут быть оценены и разрешены наиболее оперативно и авторитетно.

Однако в изучаемой области существенное значение имеют также правовые акты иных министерств и ведомств в той мере, в какой они воздействуют на угрозы налоговой безопасности, имеющие отраслевую природу. В настоящее время в разрабатываемых каждым ведомством правовых актах зачастую приоритетными оказываются интересы соответствующего ведомства [24, с. 67], не совпадающие ни с интересами иных органов управления, ни с национальными.

Ведомственные акты лишь тогда могут эффективно реализовывать свои обеспечительные функции, когда будут приниматься в соответствии с установленной процедурой в надлежащей форме в соответствии со стратегическими целями и отражать конкретные актуальные угрозы налоговой безопасности методами, соответствующими природе угроз и полномочиям издающих их органов.

Особую группу подзаконных источников обеспечения налоговой безопасности составляют положения о соответствующих органах государственного управления, конкретизирующие их административно-правовой статус, закрепляющие основы контроля и надзора за исполнением установленных общеобязательных правил безопасности, а также оказания государственных услуг, связанных с обеспечением налоговой безопасности. Положениями регулируется также деятельность совещательных и координационных органов в области обеспечения безопасности, в том числе налоговой (хотя вопросы налогообложения в них впрямую и не упоминаются):

Совета Безопасности РФ¹ и его Межведомственных комиссий по безопасности в экономической и социальной сфере², по проблемам стратегического планирования³. Нельзя не отметить, что до сегодняшнего дня не принят отдельный Федеральный закон «О Совете Безопасности», как это предусмотрено п. «ж» ст. 83 Конституции РФ. Его появление позволило бы наполнить более весомым содержанием функционирование указанного органа, усилить его роль в системе государственного управления, как в части руководства этой системой, так и координации ее элементов, что особенно важно для безопасности налоговой с ее многофакторными угрозами.

Функции органов государственного управления налогообложением должны быть закреплены в положениях о них с учетом необходимости предвидеть, предотвращать угрозы налоговой безопасности, пресекать их действие и восстанавливать состояние управленческой системы в случае их реализации. Нормативно-правовая основа обеспечения безопасности в финансовой сфере должна не просто соответствовать уровню угроз, а опережать развитие нелегальных финансовых практик [25]. Реализация мер, закрепленных в каждом таком акте, должна быть реально обеспечена комплексом полномочий соответствующих органов, включая применение государственного принуждения к тем, чье поведение угрожает налоговой безопасности. Особую, хотя и косвенную, роль в правовом обеспечении налоговой безопасности играют административные регламенты оказания государственных услуг и межведомственного взаимодействия, а также межведомственные соглашения.

6. Значение регионального и муниципального нормотворчества для обеспечения налоговой безопасности государства

Нельзя упускать из виду нормативные правовые акты, принимаемые в субъектах федерации и муниципальных образованиях. Если федеральные акты определяют приоритеты национальной безопасности, векторы ее обеспечения и развития, а также общий механизм реализации [26, с. 14], то на уровне субъектов федерации применительно к

¹ Положение о Совете Безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 175 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 10. Ст. 1323

² Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере: утв. Указом Президента

РФ от 6 мая 2011 г. № 590 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2721

³ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования: утв. Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2721.

налоговой безопасности должны быть закреплены конкретные формы и методы ее обеспечения региональными органами власти, а также порядок их взаимодействия в этой сфере с органами местного самоуправления. Сложно согласиться с предложениями о принятии модельных законов субъектов Федерации о внутренней безопасности [27, с. 9], поскольку в таком законе пришлось бы прописывать меры противодействия слишком разнородному для одного акта составу угроз. При этом в силу уровня регулирования такой закон не должен иметь рамочный характер.

Всё функционирование системы экономической безопасности, безусловно, не сводится к «проведению экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов и государственных решений по финансово-хозяйственным вопросам» с позиции защищенности национальных интересов [28, с. 61] в соответствующей сфере. Вместе с тем такая экспертиза – важнейший элемент правотворческой деятельности органов государственного управления по обеспечению, в том числе, налоговой безопасности. «Отсутствие экспертизы и оценки законодательства с точки зрения критериев финансовой безопасности» [29, с. 73] обоснованно признается опасной негативной тенденцией законотворчества.

Учитывая разностороннюю природу угроз налоговой безопасности, любые проекты законодательных актов, затрагивающих вопросы налоговых отношений и управления экономикой, должны проходить экспертизу на предмет соответствия национальным интересам в области налоговой безопасности и эффективности минимизации угроз. Каждый законодательный акт должен учитывать реализацию

целей и принципов обеспечения налоговой (а также и иных видов) безопасности, закрепленной в концептуальном документе. Такая экспертиза возможна в процессе согласования законопроектов Правительством РФ, а также при регистрации соответствующих подзаконных актов Минюстом России.

7. Выводы

Таким образом, законодательство, включая документы стратегического планирования, должно фиксировать применительно к каждой сфере безопасности, включая налоговую: угрозы (риски), интересы, субъекты и способы ее обеспечения. Между тем оно в этом контексте хаотично и пробельно, что мешает правильно артикулировать цели правового регулирования и не может не сказываться на его эффективности.

В системе нормативного обеспечения налоговой безопасности Конституция РФ должна закреплять единый подход к сущности безопасности в целом, законодательные акты (в первую очередь, законы о безопасности, о налоговых органах, Налоговый кодекс РФ) – основные направления противодействия угрозам налоговой безопасности, возникающим в соответствующих сферах регулирования, а подзаконные акты – конкретные управленческие способы борьбы с такими угрозами. Нормативное регулирование подлежит координации на уровне актов стратегического планирования, с тем чтобы обеспечивалось своевременное обновление законодательства по результатам систематического анализа изменения видов и характера угроз, прогнозирования их эволюции, а также мониторинга степени эффективности самих методов оценки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Костенников М. В. Административные запреты и механизмы защиты прав налогоплательщиков – физических лиц. Часть 2 / М. В. Костенников, С. Ю. Корзун, Е. В. Трегубова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 5–33.
2. Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Максимов. – М., 2014. – 298 с.
3. Чельшева Э. А. Система налоговой безопасности и развитие ее нормативно-правового обеспечения / Э. А. Чельшева // Terra Economicus. – 2010. – Т. 8, № 3. – Ч. 3. – С. 31–37.
4. Челпаченко О. А. Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Челпаченко. – Саратов, 2011. – 31 с.
5. Рыжак Н. И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. И. Рыжак. – М., 2000. – 41 с.

6. Карданов В. З. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. З. Карданов. – М., 2004. – 51 с.
7. Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т. А. Ашурбеков. – М., 2009. – 66 с.
8. Данилейко В. В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Данилейко. – СПб., 2010. – 24 с.
9. Долматова Н. Г. Понятие финансовой безопасности государства как объекта правового регулирования / Н. Г. Долматова // Финансовое право. – 2014. – № 5. – С. 33–37.
10. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. Б. Кардашова. – М., 2006. – 57 с.
11. Чернигова Н. К. Правовое обеспечение внутренней безопасности страны в современных условиях: на опыте Соединенных Штатов Америки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. К. Чернигова. – М., 2007. – 28 с.
12. Васильев Ф. П. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России / Ф. П. Васильев, М. Н. Дашко, А. С. Дугенец, А. В. Мельников // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 65–67.
13. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики : моногр. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М, 2017. – 48 с. – DOI: 10.12737/1988.
14. Миронова О. А. Налоговая безопасность: развитие теории, методологии и практики / О. А. Миронова // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3-1 (33). – С. 90–97.
15. Лопатина Т. Н. Правовая методология обеспечения налоговой безопасности / Т. Н. Лопатина // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 7-2. – С. 79–85.
16. Погодина И. В. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : учеб. пособие / И. В. Погодина. – Владимир : Изд-во ВлГУ, 2015. – 96 с.
17. Саттарова Н. А. Концепция реализации государственного интереса в механизме обеспечения финансовой безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 11. – С. 8–12.
18. Саттарова Н. А. Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности / Н. А. Саттарова, С. О. Шохин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2018. – № 2. – С. 167–185. – DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.
19. Ленковская Р. Р. Деятельность прокуратуры в системе обеспечения экономической безопасности Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / Р. Р. Ленковская. – М., 2005. – 32 с.
20. Белокрылова Е. А. Комментарий к Закону РФ «О безопасности» (постатейный) / Е. А. Белокрылова. – М. : Юстицинформ, 2008. – 280 с.
21. Алешин В. А. Системная парадигма обеспечения налоговой безопасности России и ее регионов / В. А. Алешин, В. Н. Овчинников, Э. А. Челышева // Terra Economicus. – 2012. – Т. 10, № 1. – С. 20–26.
22. Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Максимов. – М., 2014. – 298 с.
23. Тропин С. А. Государственное управление в правоохранительной сфере в механизме обеспечения экономической безопасности России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Тропин. – Рязань, 2004. – 47 с.
24. Минаков А. В. Пути совершенствования государственного управления бюджетно-налоговой безопасностью в России / А. В. Минаков // Финансы и кредит. – 2003. – № 23. – С. 60–71.
25. Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения : науч. докл. / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. – М. : Наука, 2015. – 50 с.
26. Поветкина Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения / Н. А. Поветкина // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2017. – № 8. – С. 12–21. – DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.012-021.
27. Чернигова Н. К. Правовое обеспечение внутренней безопасности страны в современных условиях: на опыте Соединенных Штатов Америки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. К. Чернигова. – М., 2007. – 28 с.

28. Тимофеев Ю. А. Финансовая безопасность – важнейший элемент экономической безопасности страны / Ю. А. Тимофеев, И. Р. Бажутина // Вестник Удмуртского университета. Серия: Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 60–68.

29. Имамов М. М. Основные составляющие финансовой безопасности перехода экономики Российской Федерации на инновационный путь развития / М. М. Имамов // Управление инновациями: теория, методология, практика : сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2013. – С. 71–75.

REFERENCES

1. Kostennikov M.V., Korzun S.Yu., Tregubova E.V. Administrative prohibitions and mechanisms for protecting the rights of taxpayers - individuals. Part 2. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2010, no. 3, pp. 5–33. (In Russ.).

2. Maksimov S.N. *Administrative and legal provision of economic security in the Russian Federation: conceptual and methodological aspects*, Doct. Diss. Moscow, 2014. 298 p. (In Russ.).

3. Chelysheva E.A. The system of tax security and the development of its regulatory support. *Terra Economicus*, 2010, vol. 8, no. 3, pt. 3, pp. 31–37. (In Russ.).

4. Chelpachenko O.A. *Administrative and legal bases of interaction of federal executive authorities of the Russian Federation in the field of national security*, Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2011. 31 p. (In Russ.).

5. Ryzhak N.I. *Legal regulation of the activities of special services in the system of ensuring national security*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2000. 41 p. (In Russ.).

6. Kardanov V.Z. *Legal support of economic security of the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2004. 51 p. (In Russ.).

7. Ashurbekov T.A. *Legal and organizational bases of supervisory and other functional activities of the Prosecutor's office in the field of national security*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2009. 66 p. (In Russ.).

8. Danileiko V.V. *Theoretical and legal problems of ensuring national security of Russia*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2010. 24 p. (In Russ.).

9. Dolmatova N.G. The concept of financial security of the state as an object of legal regulation. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2014, no. 5, pp. 33–37. (In Russ.).

10. Kardashova I.B. *The Ministry of Internal Affairs of Russia in the system of ensuring national security of the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2006. 57 p. (In Russ.).

11. Chernigova N.K. *Legal provision of internal security of the country in modern conditions: on the experience of the United States of America*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 28 p. (In Russ.).

12. Vasiliev F.P., Dashko M.N., Dugenets A.S., Melnikov A.V. Issues of administrative and legal regulation of security in modern Russia. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2012, no. 3, pp. 65–67. (In Russ.).

13. Khabrieva T.Ya. (ed.) *Law. Ensuring security and the real economy*. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., INFRA-M Publ., 2017. 48 p. DOI: 10.12737/1988. (In Russ.).

14. Mironova O.A. Tax security: development of theory, methodology and practice. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki = Innovative development of economics*, 2016, no. 3-1 (33), pp. 90–97. (In Russ.).

15. Lopatina T.N. Legal methodology of ensuring tax security. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk = Actual problems of humanities and natural sciences*, 2013, no. 7-2, pp. 79–85. (In Russ.).

16. Pogodina I.V. *Legal support of economic security of the Russian Federation*. Vladimir, Vladimir State University Publ., 2015. 96 p. (In Russ.).

17. Sattarova N.A. The concept of the implementation of state interest in the mechanism of financial security. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2017, no. 11, pp. 8–12. (In Russ.).

18. Sattarova N.A., Shokhin S.O. Certain issues of state administration in the field of financial security. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Bulletin of Perm University. Legal sciences*, 2018, no. 2, pp. 167–185. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185. (In Russ.).

19. Lenkovskaya R.R. *Activity of the Prosecutor's office in the system of ensuring economic security of the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 32 p. (In Russ.).
20. Belokrylova E.A. *Commentary on the Law of the Russian Federation "On Security" (article by article)*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2008. 280 p. (In Russ.).
21. Aleshin V.A., Ovchinnikov V.N., Chelysheva E.A. Systemic paradigm provision of tax security of Russia and its regions. *Terra Economicus*, 2012, vol. 10, no. 1, pp. 20–26. (In Russ.).
22. Maksimov S.N. *Administrative and legal provision of economic security in the Russian Federation: conceptual and methodological aspects*, Doct. Diss. Moscow, 2014. 298 p. (In Russ.).
23. Tropin S.A. *Public administration in the law enforcement sphere in the mechanism of ensuring economic security of Russia*, Doct. Diss. Thesis. Ryazan, 2004. 47 p. (In Russ.).
24. Minakov A.V. Ways of improving state management of fiscal security in Russia. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2003, no. 23, pp. 60–71. (In Russ.).
25. Khabrieva T.Ya., Chikhanchin Yu. A. (eds.) *The financial security system of the Russian Federation: conceptual approaches and solutions*. Moscow, Nauka Publ., 2015. 50 p. (In Russ.).
26. Povetkina N.A. National security of the Russian Federation: financial and legal conditions for ensuring. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University*, 2017, no. 8, pp. 12–21. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.012-021. (In Russ.).
27. Chernigova N.K. *Legal provision of internal security of the country in modern conditions: on the experience of the United States of America*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 28 p. (In Russ.).
28. Timofeev Yu.A., Bazhutina I.R. Financial security is the most important element of the country's economic security. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: Pravovedenie = Bulletin of the Udmurt University. Series: Jurisprudence*, 2005, no. 6, pp. 60–68. (In Russ.).
29. Imamov M.M. The main components of the financial security of the transition of the Russian economy. Federations on the innovative path of development, in: Chernov S.S. (ed.) *Upravlenie innovatsiyami: teoriya, metodologiya, praktika*, Collection of materials of the 7th International Scientific and Practical Conference, Novosibirsk, TsRNS Publ., 2013, pp. 71–75. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маслов Кирилл Владиславович – 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: mas_law@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8384-277X
ResearcherID: M-6609-2016
SPIN-код РИНЦ: 5325-9716; AuthorID: 678481

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Kirill V. Maslov – 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: mas_law@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8384-277X
ResearcherID: M-6609-2016
RSCI SPIN-code: 5325-9716; AuthorID: 678481

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Маслов К.В. Нормативные правовые акты в системе обеспечения налоговой безопасности государства / К.В. Маслов // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 148–158. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).148-158.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Maslov K.V. Normative acts in the system of national tax security provision. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 148–158. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).148-158. (In Russ.).

ПОДХОДЫ К НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ ДОБЫЧИ МЕДЕ- И НИКЕЛЬСОДЕРЖАЩИХ РУД НА ПРИМЕРЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА*

Н.С. Кострыкина, А.В. Коротин, Е.В. Мелкова

Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

23 апреля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Налог на доход от добычи полезных ископаемых, твердые полезные ископаемые, природная рента, справедливая рыночная стоимость, ресурсные роялти, медь, никель, многокомпонентные комплексные руды

Налог на доход от добычи полезных ископаемых (НДПИ) является главным способом изъятия природной ренты в России. Однако этот налог в основном ложится на нефтегазовую отрасль, в то время как уровень налогообложения руд цветных металлов (в частности, многокомпонентных комплексных руд, содержащих медь и никель) очень низок и не соответствует их доли в производстве и экспорте сырья. Ввиду этого становится актуальной задача поиска новых подходов к налогообложению меде- и никельсодержащих руд исходя из принципов, принятых в мировой практике. В работе детально исследовано налоговое законодательство в отношении добычи и производства меди и никеля в странах с развитой налоговой системой на примере Австралии, Канады, США, Чили и Казахстана. На основе проведенного анализа сформулированы подходы к совершенствованию НДПИ в отношении руд цветных металлов и многокомпонентных комплексных руд, предполагающие связать размер налога с рыночной стоимостью добытых полезных ископаемых.

TAXATION OF COPPER AND NICKEL ORES MINING IN AUSTRALIA, CANADA, CHILE, KAZAKHSTAN AND USA**

Natalya S. Kostrykina, Andrey V. Korytin, Elena V. Melkova

Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

Article info

Received –

2021 April 23

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Mineral extraction tax, minerals, resource rent, fair market value, resource royalty, copper, nickel, multicomponent complex ores

The subject. This article discusses the taxation of copper and nickel extraction in Australia, Canada, Chile, Kazakhstan and USA

The purpose of the article is to confirm or disprove the hypothesis that the experience of taxation of copper and nickel extraction in Australia, Canada, Chile, Kazakhstan and USA may be used for modifying the mineral extraction tax (MET) in Russia in order to increase the share of resource rent collected by the government.

The methodology of research includes legal interpretation and economic analysis of the tax legislation in United States, Canada, Australia, Chile and Kazakhstan as countries with a well-developed tax system and a significant size of the mining sector in overall GDP.

The authors select the legislative acts of these countries and regions that determine the procedure for collecting taxes in the extraction of metal ores, including those containing copper and nickel, as well as in the production of copper and nickel. The selected legislative acts are analyzed to determine the essential parameters of taxation. Particular attention is paid to the method of calculating the tax base, taking into account the approach to assessing the value of the taxable object, permissible tax deductions and exceptions, which allows authors to test the hypothesis put forward by determining which part of the value of a mineral resource is withdrawn during taxation.

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

** The research was done in fulfillment of the state order given to the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

The main results, scope of application. Mineral extraction tax is the main tool for collecting natural resource rent in Russia. However, the level of taxation of solid minerals and coal is disproportionately low compared to their share in the production and export of raw materials. Thus, in 2018, the amount of MET on all minerals totaled 100.5 billion rubles, while the MET collected from oil and natural gas amounted to 5,979.6 billion rubles, i.e. 60 times as much. At the same time, the role of solid minerals in the Russian economy is comparable to the role of oil and gas. The share of the main types of minerals in the exports of the Russian Federation in 2018 was 20.4% compared to 56% for oil and gas, i.e. the difference of less than three times. The contribution of the industries related to the extraction of minerals and production of metals (mining of coal, ores, diamonds, metallurgy, fertilizer production) to the Russian GDP is about half as much as that of industries involved in the extraction and processing of oil and natural gas (7% and 14% of GDP respectively).

In view of the above, it is important to develop a new approach to the taxation of solid minerals in Russia based on the world's best practices. In order to identify the general principles of their taxation, we have conducted a detailed analysis of the tax legislation in a number of countries with a well-developed tax system and a significant size of the mining sector (the United States, Canada, Australia, Chile and Kazakhstan). We focused on the taxation of copper and nickel ores mining.

Conclusions. The analysis of the international experience of taxation of copper and nickel mining sector reveals the following trend: the tax is calculated based on the market value of the extracted minerals, which is linked to the price quotes for the relevant product on an organized metal exchange (for example, the price of pure metal on the London Metal Exchange). This approach can be used in the Russian tax practice in several ways. First, Russia can adopt the Australian model where royalty on a mineral resource can be levied at the time of sale of the useful component irrespective of the processing stage (ore, concentrate or metal). The second potential model is based on the actual sale price of the product (provided it is sold in an arm's length transaction) after deducting the costs of processing (i.e., smelting, enrichment etc., depending on the stage of processing) to arrive at the market value of the ore at the "mine mouth". The third is the Canadian model which is similar to the second one, but with the extraction costs also deducted from the sale price.

1. Введение

Объективные данные свидетельствуют о том, что экономика России во многом зависит от доходов сырьевого сектора. Значительную часть налоговых доходов консолидированного бюджета страны составляют поступления от добывающей, металлургической и химической отраслей, а рост ВВП сильно зависит от ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках [1].

В настоящее время стоит задача поиска дополнительных источников финансирования бюджета, однако увеличение налоговой нагрузки на труд и капитал признается недопустимым [2, с. 25]. В этих условиях представляется привлекательным более интенсивное налогообложение крупнейших сырьевых экспортеров, особенно в части твердых полезных ископаемых (далее – ТПИ), к которым относятся черные и цветные металлы, уголь, алмазы, минеральные удобрения.

Основу производства цветных металлов из отечественного сырья составляют медь, никель, а также содержащиеся в медно-никелевых рудах платина, палладий, цинк и свинец. Поэтому имеет смысл рассматривать налогообложение добычи медь- и никельсодержащих руд в рамках отдельной работы.

В 2018 г. получило известность предложение замминистра финансов (теперь – первого вице-премьера) А. Белоусова о потенциале дополнительных изъятий у ряда крупных компаний, в основном, связанных с добычей и переработкой ТПИ, на сумму около 513 млрд руб. (для 14 компаний, включая «Норникель»)¹, но конкретный налоговый механизм до сих пор не был представлен.

В 2020 г. в приложении к Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. предложено изменение подхода к налогооб-

¹ Петлевой В., Стеркин Ф., Трифонова П., Топорков А. Чем грозит российскому бизнесу инициатива Андрея Белоусова // Ведомости. 12.08.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/13/777977-chem-grozit-initsiativa-belousova>.

[vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/13/777977-chem-grozit-initsiativa-belousova](https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/13/777977-chem-grozit-initsiativa-belousova).

ложению многокомпонентных комплексных руд (далее – МКР) на основе анализа применения фиксированных ставок налога на доход от добычи полезных ископаемых (далее – НДСПИ) для МКР, добываемых на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Красноярского края. В других регионах МКР облагаются по ставке 8 % от стоимости, однако на практике стоимость рудных ископаемых для целей НДСПИ часто определяется расчетным способом, которая часто бывает значительно ниже рыночной стоимости.

С 2021 г. увеличиваются ставки НДСПИ в отношении ТПИ путем применения повышающего коэффициента ($K_{\text{РЕНТА}}$), однако подход к определению налоговой базы и ее компонентов изменен не был.

В этой ситуации актуальным становится поиск путей совершенствования налогообложения добычи руд цветных металлов, прежде всего многокомпонентных медных и никелевых руд. В рамках заданного направления важной задачей является изучение анализ подходов к изъятию природной ренты при добыче таких руд в странах с развитой системой налогообложения, являющихся крупными производителями меди и никеля.

2. Цель, гипотеза и метод исследования

Целью исследования является выявление общих закономерностей в подходах к налогообложению добычи меди и никеля в странах с развитой налоговой системой на примере Австралии, Канады, США, Чили и Казахстана, которые входят в число крупнейших производителей этих металлов.

Для целей исследования налогового законодательства федеративных государств (Австралии, Канады, США) выбраны штаты или провинции с наибольшими объемами добычи меди и никеля (см. табл. 1): в Австралии – Квинсленд и Западная Австралия, в Канаде – Британская Колумбия и Онтарио, в США – Аризона и Мичиган.

Гипотеза исследования заключается в том, что в перечисленных странах налоги на добычу руд цветных металлов рассчитываются на основе рыночной стоимости добытого минерального продукта, которая привязана к биржевым ценам на соответствующий металл.

Исследование проводится методом анализа налогового законодательства указанных стран (а также штатов и провинций) в сфере добычи полезных ископаемых.

Таблица 1
Регионы Австралии, Канады, США и России,
лидирующие по добыче меди и никеля

Страна	Металл	Объем добычи, тыс. т.	Регион	Вклад в добычу, %
Австралия	Медь	900	Южная Австралия	31
			Квинсленд	27
			Западная Австралия	21
			Новый Южный Уэльс	18
	Никель	200	Западная Австралия	96
Канада	Медь	600	Британская Колумбия	55
			Онтарио	25
	Никель	220	Онтарио	38
			Квебек	31
			Ньюфаундленд и Лабрадор	21
США	Медь	1330	Аризона	63
			Юта	18
	Никель	Производство незначительно	Мичиган	Производство незначительно
Россия	Медь	890	Красноярский край	47
			Челябинская область	17
			Оренбургская область	14
	Никель	280	Красноярский край	87
			Мурманская область	12

Сост. по: Australia's Identified Mineral Resources 2016. Australian government. URL: <http://www.australianminerals.gov.au/aimr/index.html>; Minerals and Metals Facts. Government of Canada. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/science-data/science-research/earth-sciences/earth-sciences-resources/earth-sciences-federal-programs/minerals-metals-facts/20507>; О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2019 году: гос. докл. 2020.

3. Подходы к налогообложению природной ренты

Исследователи выделяют несколько подходов к налогообложению природной ренты, включая фиксированные отчисления, специфические или адвалорные роялти, повышенную ставку НДС и налог на ресурсную ренту [3]. Налог на ресурсную ренту предложен австралийцами Р. Гарно и Э. Клуни-Россом как наиболее нейтральный способ налогообложения сырьевой отрасли [4], но практическая реализация данного подхода привела к неоднозначным результатам.

В 2009 г. в Австралии в рамках налогового обзора *Henry Tax Review* была озвучена идея заменить действующую в стране систему налогообложения добычи полезных ископаемых, основанную на роялти, единым налогом на ресурсную ренту. Как отметили исследователи, налог на ресурсную ренту обеспечивает большую отдачу государству и обществу, меньшее количество налоговых искажений для бизнеса и постоянную финансовую привлекательность добычи полезных ископаемых для суверенного государства [5]. В *Henry Tax Review* утверждалось, что «хорошо продуманный налог на ресурсы, основанный на ренте, с меньшей долей вероятности будет искажать инвестиционные и производственные решения»².

Когда же в 2012 г. Правительство Австралии ввело налог на ренту полезных ископаемых (*Minerals Resource Rent Tax, MRRT*), учитывающий основные предложения 2009 г.³, такое решение привело к возникновению значительных политических разногласий, а сумма налоговых поступлений на деле оказалась гораздо меньше прогнозируемой⁴. Что же касается самих горнодобывающих предприятий, то с их стороны мощный негативный отклик на налог в виде ресурсной ренты последовал еще задолго до его утверждения на законодательном уровне [6].

В итоге в 2014 г. *MRRT* был отменен вновь избранным коалиционным правительством. Для качественной оценки эффективности *MRRT*, по мнению экспертов, необходима подробная информация о

фактических издержках добычи на различных месторождениях, а также о потребности и окупаемости инвестиций [7]. Некоторые австралийские исследователи и вовсе выступают за одновременное сочетание налоговых режимов роялти и ресурсной ренты (см.: [10]).

М. Алексеев и Р. Конрад утверждают, что некоторые из проблемных аспектов обычного налога на ресурсную ренту можно решить с помощью другого способа налогообложения природной ренты [8].

3.1. Австралия: роялти

Общие положения о налогообложении добычи полезных ископаемых

В Австралии месторождения природных ресурсов принадлежат народу (при посредничестве со стороны правительства). Специальные налоги, взимаемые за добычу полезных ископаемых, считаются формой компенсации населению за добычу частным сектором невозобновляемых природных ресурсов. При этом каждый из австралийских штатов является владельцем полезных ископаемых, находящихся исключительно на его территории; в ведении национального правительства находятся только офшорные запасы нефти и газа.

Несмотря на то, что каждый из штатов и территорий принял свои собственные законы, касающиеся разведки и разработки месторождений, и то, что усилия по стандартизации этих законов были весьма незначительными, они имеют много общих черт, поэтому в целом Австралия отличается относительно единообразным правовым подходом к добыче металлических руд⁵.

Налогообложение добычи полезных ископаемых в Квинсленде

В зависимости от вида полезного ископаемого ставка роялти представляет собой либо процент от стоимости добытого полезного ископаемого, либо фиксированное значение за тонну добытого полезного ископаемого. Стоимость полезного ископаемого рассчитывается путем определения валовой стоимости ископаемого (*gross value of a mineral*) за

² Australia's future tax system: Report to the Treasurer. December 2009. Part Two: Detailed analysis: in 2 volumes. Commonwealth of Australia, 2010. Vol. 1. ix, 313, 10, 39. p. URL: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-10/afts_final_report_part_2_vol_1_consolidated.pdf.

³ Australia waits on minerals resource rent tax // International Tax Review. September 30 2010. URL: <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1fbrkvf34dkl1/australia-waits-on-minerals-resource-rent-tax>.

⁴ Freebairn J. Royalties or Resource Rent Taxes? // Austaxpolicy: Tax and Transfer Policy Blog. 10 December 2015. URL: <https://www.austaxpolicy.com/which-is-more-efficient-and-effective-comparing-royalty-and-resource-rent-taxes/>.

⁵ Leary J., Kerrigan G. Australia // Mining Law 2020: a practical cross-border insight into mining law. 7th ed. Global Legal Group Ltd., 2019. P. 28–35.

вычетом некоторых разрешенных затрат⁶. Валовая стоимость ископаемого, как правило, равняется той сумме, за которую оно реализуется.

Ископаемое сырье признается полезным ископаемым, имеющим рыночную стоимость (*market value mineral*), если оно удовлетворяет одному из следующих условий:

1) полезное ископаемое реализуется исходя из цен, устанавливаемых на бирже (*a listed price / an average listed price*);

2) полезное ископаемое используется либо осуществляется его иное выбытие, и при этом рыночная стоимость полезного ископаемого может быть установлена на основе биржевых цен на данный природный ресурс;

3) если первые два пункта не применимы, но при этом полезное ископаемое реализуется независимой стороне в рамках сделки, соответствующей принципу «вытянутой руки», и владелец лицензии на добычу полезного ископаемого в течение предыдущего двухлетнего периода продавал полезное ископаемое того же вида независимой стороне в рамках сделки, соответствующей принципу «вытянутой руки»;

4) если все изложенные выше пункты не применимы, но владелец лицензии на добычу полезного ископаемого заключил соглашение о реализации полезного ископаемого сразу же после его добычи (либо так быстро, как это возможно) независимой стороне в соответствии с принципом «вытянутой руки»⁷.

В случае п. 1, 3 и 4 валовая рыночная стоимость (*gross market value*) полезного ископаемого равняется цене его продажи. В случае п. 2 валовая рыночная цена полезного ископаемого определяется на основе референтный цен.

В то же время добытое полезное ископаемое не признается полезным ископаемым, имеющим рыночную стоимость, если:

1) полезное ископаемое реализуется зависимому лицу или используется им, и данное зависимое лицо принимает участие в маркетинговой деятельности, имеющей отношение к полезному ископае-

мому, в перепродаже полезного ископаемого или в производстве товаров (*commodity*) с использованием полезного ископаемого; или

2) продавец получает нефинансовую выгоду от продажи, выбытия или использования полезного ископаемого (при этом продавец может как получать, так и не получать финансовую компенсацию по данной сделке).

Если полезное ископаемое не является полезным ископаемым, имеющим рыночную стоимость, то его валовая стоимость равна сумме, определенной уполномоченным ведомством в лице министра. Если же ископаемое уже реализовано и сумма роялти, подлежащего уплате за данное ископаемое, уже взыскана с покупателя, то валовая стоимость ископаемого будет равна суммарному значению, полученному в результате сложения суммы, определенной для данного ископаемого уполномоченным ведомством в лице министра и уже взысканной суммы.

Сделки проверяются уполномоченным органом либо по собственной инициативе, либо по запросу контрагентов.

Выявленный факт занижения налогового обязательства влечет за собой наложение штрафа в размере 75 % от неуплаченной в бюджет суммы⁸.

Расчет ставки роялти в отношении руд цветных металлов

В отношении выделенных руд цветных металлов, к которым относятся медь и никель, а также кобальт, цинк и свинец, применяется особый порядок расчета ставки роялти.

Средняя рыночная цена для них означает среднюю за отчетный период цену, пересчитанную в австралийские доллары по расчетной ставке хеджирования за каждый день отчетного периода. Для указанных металлов используется спотовая котировальная цена на Лондонской бирже металлов.

Если средняя рыночная цена на полезное ископаемое равна или ниже прописанной в Регламенте о полезных ископаемых 2013 г. референтной цены 1, то ставка роялти составит 2,5 % от стоимости полезного ископаемого (т. е. *value of a mineral*).

⁶ Затраты, связанные с несвоевременной отправкой угля из порта; фрахтовые или страховые расходы, связанные с транспортировкой полезного ископаемого водным транспортом в порт за пределами Квинсленда; потеря содержания металла (применимо только для некоторых полезных ископаемых); прочие разрешенные затраты. Deductions for mining royalty. Queensland Government. URL: <https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/>

[resources/minerals-coal/authorities-permits/payments/royalties/calculating/deductions](https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/resources/minerals-coal/authorities-permits/payments/royalties/calculating/deductions).

⁷ Mineral Resources Regulation 2013. Queensland Consolidated Regulations. URL: http://classic.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol_reg/mrr2013291/.

⁸ Liability for mining royalty. Queensland Government. URL: <https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/resources/minerals-coal/authorities-permits/payments/royalties/calculating/liability>.

Если средняя рыночная цена полезного ископаемого выше референтной цены 1, но ниже также прописанной в Регламенте о полезных ископаемых 2013 г. референтной цены 2, то ставка роялти будет рассчитана по формуле:

$$\text{Ставка роялти} = 2,5 \% + \frac{\text{Средняя рыночная цена} - \text{Референтная цена 1}}{\text{Референтная цена 2} - \text{Референтная цена 1}} 2,5 \%$$

Если средняя рыночная цена полезного ископаемого равна или выше референтной цены 2, то ставка роялти составит 5 % от его стоимости.

В отношении меди референтная цена 1 составляет 3 600 долларов за тонну, а референтная цена 2 – 9 200 долларов. В отношении никеля применяются цены 12 500 долларов и 38 100 долларов за тонну соответственно⁹.

Налогообложение добычи полезных ископаемых в Западной Австралии

Роялти за добычу полезных ископаемых взимаются в соответствии с Законом о добыче полезных ископаемых 1978 г.¹⁰, Регламентом о добыче полезных ископаемых 1981 г.¹¹ или соглашениями, заключенными непосредственно со штатом (*State Agreement Acts*) в отношении основных ресурсных проектов.

State Agreements Acts представляют собой контракты между правительством Западной Австралии и сторонами крупных проектов по разработке месторождений природных ресурсов, которые ратифицируются парламентом штата. Соглашения определяют права, обязанности, сроки и условия реализации проекта, а также устанавливают рамки для взаимоотношений и сотрудничества между государственной структурой и инициаторами проекта. В некоторых случаях государственные соглашения содержат самостоятельные положения о роялти, в то время как в других случаях текст соглашений может ссылаться на положения о роялти, прописанные в Законе о добыче полезных ископаемых.

Ставки роялти также установлены либо в Регламенте о добыче полезных ископаемых 1981 г., либо в *State Agreement Acts*. Однако в отношении добычи

меди и никеля данные соглашения почти всегда используют ставки, указанные в Законе о добыче полезных ископаемых¹².

В Западной Австралии в отношении рудных полезных ископаемых применяется адвалорные роялти, т.е. в виде доли от налоговой базы. Налоговая база рассчитывается как количество полезного ископаемого в той форме, в которой оно было впервые продано, умноженное на цену полезного ископаемого в этой форме за вычетом допустимых затрат.

С 1981 г. штат применяет многоуровневую систему адвалорных роялти, согласно которой ставка роялти зависит от формы, в которой реализуется добытый продукт: руда, концентрат или металл¹³.

В случае обнаружения несоответствия уплаченных роялти и отчета о производстве, лицо, ответственное за уплату роялти, может понести штрафные санкции. Несоблюдение требований по выплате роялти грозит возбуждением дела о конфискации или наложением финансового штрафа. Размер штрафа включает в себя фиксированную сумму плюс 20 % от суммы своевременно не поступившего в бюджет роялти. При этом штраф не должен превышать 75 000 долларов, если арендатором является физическое лицо, и 150 000 долларов, если арендатором является юридическое лицо.

Определение налоговой базы для расчета роялти в отношении никеля и побочных продуктов при его производстве

В отношении никеля налоговая база для начисления роялти представляет собой сумму в австралийской валюте, полученную путем умножения процентного содержания единиц металлического никеля в реализованном никельсодержащем материале (*percentage of units of nickel metal in the nickel containing material*), как указано в счетах, относящихся к продаже:

а) на контрактную котировальную цену (*contracted list price*), указанную в данных счетах, за вычетом любых допустимых затрат;

⁹ Mineral Resources Regulation 2013.

¹⁰ Mining Act 1978. Western Australia. URL: [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_29868.pdf/\\$FILE/Mining%20Act%201978%20-%20%5B09-a0-04%5D.pdf](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_29868.pdf/$FILE/Mining%20Act%201978%20-%20%5B09-a0-04%5D.pdf).

¹¹ Mining Regulations 1981. Western Australia. URL: [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_43047.pdf/\\$FILE/Mining%20Regulations%201981%20-%20%5B12-h0-01%5D.pdf](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_43047.pdf/$FILE/Mining%20Regulations%201981%20-%20%5B12-h0-01%5D.pdf).

¹² Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015. Government of Western Australia. Department of State Development. Department of Mines and Petroleum. URL: <https://www.jtsi.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315.pdf>.

¹³ Mineral Royalties. Government of Western Australia. URL: <http://www.dmp.wa.gov.au/Minerals/Royalties-1544.aspx>.

б) или референтную цену (*reference price*) за вычетом любых допустимых затрат¹⁴, если контрактная котировальная цена на ресурс отсутствует.

При этом под контрактной котировальной ценой понимают цену, фигурирующую на Лондонской бирже металлов, переведенную в австралийскую валюту. Референтная цена по отношению к никелю или побочному продукту при производстве никеля рассчитывается от цены, зафиксированной на Лондонской бирже металлов или в Металлическом бюллетене (*the Metal Bulletin*) на определенную дату или за определенный период, переведенную в австралийскую валюту.

Налоговая база для начисления роялти для кобальта или меди, проданных в качестве побочного продукта при производстве никеля, также представляет собой сумму в австралийской валюте, полученную путем умножения процентного содержания единиц кобальта или меди в реализованном побочном продукте никеля (как указано в счетах-фактурах, относящихся к продаже) на контрактную котировальную цену или на референтную цену за вычетом разрешенных затрат.

К данной налоговой базе применяется ставка роялти 2,5 % вне зависимости от вида продукции.

Ставки роялти на медь и другие цветные металлы

В общем случае адвалорные ставки роялти на медь и прочие руды цветных металлов определяются на основании действующей в Западной Австралии трехуровневой системы, а именно:

– ставка в отношении руды (прошедшей ограниченные процессы переработки) составляет 7,5 % от налоговой базы;

– ставка в отношении концентратов (то, что подверглось существенному обогащению на обогатительной фабрике) – 5,0 % от налоговой базы;

– ставка в отношении металлов – 2,5 % от налоговой базы.

3.2. США: налоги на добычу полезных ископаемых

В США действует весьма нестандартная и сложная система сбора в государственный бюджет доходов от недропользования. В значительной степени сложность этой системы связана с собственностью на недра. Как правило (хотя и не всегда), недра принадлежат владельцу земельного участка, под поверхностью которого они находятся. Кроме того, в

силу федеративного устройства страны земля и недра могут принадлежать федеральному правительству, правительству штата или муниципалитету, а также индейскому племени или частным лицам. При этом на разных уровнях власти (федеральном, уровне штата и местном уровне) доходы от различных полезных ископаемых облагаются налогами по различным правилам, в зависимости от того, в чей собственности находятся полезные ископаемые.

Налогообложения меди в Аризоне

Штат Аризона является крупнейшим поставщиком меди в США, на его долю приходится более 50 % всей добычи в стране. Правила сбора доходов от продажи меди и других цветных металлов в Аризоне кратко изложены в табл. 2.

Таблица 2
Структура налогообложения добычи ТПИ в Аризоне

Вид	Ставка	Вычеты и ограничения
Роялти		
Валовый доход с указанием справочной цены. Определение ставки: установленный законом минимум, специфика аренды	Текущая ставка и база: рыночная ставка роялти, но не менее 2 % от валовой стоимости всех добытых и проданных полезных ископаемых. Валовая стоимость определяется на основании опубликованных котировок (или, если они отсутствуют, оценкой справедливой рыночной цены). Если переработка производится после извлечения полезного ископаемого, то оно считается произведенным и проданным, когда в результате этой переработки образуется медный концентрат или медные катоды	Вычеты: отсутствуют. Ограничения: отсутствуют
Налог на добычу		
Чистая выручка. Определение ставки: установлена законодательством, единая	Текущая ставка и база: 2,5 % от чистой налоговой базы, что составляет 50 % от разницы между валовой стоимостью продукции и производственными затратами;	Вычеты: производственные затраты, как правило, понесенные при добыче и переработке полезных

¹⁴ Допустимые затраты имеют место в том случае, если первая продажа ресурса осуществляется путем поставки на судно, экспортирующее минерал из Австралии, или с

него (что подтверждается товарораспорядительным документом на отгружаемые товары).

Окончание табл. 2

Вид	Ставка	Вычеты и ограничения
	валовая стоимость продукции – это цена продажи (или цена за последний отчетный период, если продажа отсутствует), умноженная на количество извлекаемых единиц полезного ископаемого	ископаемых до момента их реализации; включая амортизацию и налог на имущество и не включая налог на добычу и истощение земель, а также корпоративные затраты и налог на прибыль. Ограничения: отсутствуют

Источник: <https://www.gao.gov/products/B-330854>.

Налоговые базы как роялти, так и налога на добычу зависят от валовой стоимости полезного ископаемого. Для определения валовой стоимости в штате не используются отчетные данные самих горнодобывающих компаний, независимо от того, реализовано ли ископаемое взаимозависимому лицу или независимой стороне. Насколько это возможно, налоговые органы Аризоны используют справочные цены (опубликованные котировки) на это полезное ископаемое. В частности, в законе говорится следующее: «валовая стоимость должна основываться на среднемесячной цене полезного ископаемого, указанной в журналах сырьевого рынка и отраслевых профессиональных журналах, как определено уполномоченным лицом и указано в договоре аренды»¹⁵. Цена, определенная «уполномоченным лицом», затем умножается на количество добытого полезного ископаемого. Это количество может быть определено по необработанной руде, по концентрату и т. д., в зависимости от того, на какой из стадий добывающей компанией осуществлена реализация, но не позднее, чем на стадии катода.

¹⁵ Ariz. Rev. Stat. §§ 27-234. URL: <https://www.azleg.gov/viewdocument/?docName=https://www.azleg.gov/ars/27/00234.htm>.

¹⁶ URL: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-nickel.pdf>.

Налогообложение никеля в Мичигане

В настоящее время Мичиган является единственным штатом США, где добывается никель. Эта добыча ведется в одном единственном месторождении (*Eagle Mine*) и стала носить коммерческий характер относительно недавно (в 2014 г.). В 2019 г. здесь было добыто 14 000 т никеля¹⁶.

Штат облагает налогом на добычу цветные металлы, включая никель. Ставка составляет 2,75 % от «налогооблагаемой стоимости полезного ископаемого» без каких-либо вычетов (Act 410, sc. 211.784). Налог на добычу взимается вместо адвалорного имущественного налога на ресурсы недр до тех пор, пока месторождение продолжает оставаться «добывающим».

Министерство финансов штата Мичиган определяет налогооблагаемую стоимость полезного ископаемого как «общую стоимость, полученную налогоплательщиком в ходе реализации или передачи налогооблагаемых полезных ископаемых»¹⁷.

Реализация полезного ископаемого независимо и взаимозависимому контрагенту рассматривается по-разному. В частности, по данным Министерства финансов, «существует опровержимая презумпция того, что цена покупки облагаемого налогом полезного ископаемого по добросовестному договору купли-продажи или передачи между несвязанными сторонами отражает облагаемую налогом стоимость полезного ископаемого».

При определении налогооблагаемой стоимости полезного ископаемого по договорам купли-продажи или передачи между взаимозависимыми лицами существует опровержимая презумпция того, что налогооблагаемая стоимость полезного ископаемого должна основываться на среднесуточной цене полезного ископаемого, представленной среди опубликованных биржевых индексов на дату продажи или передачи»¹⁸.

3.3. Канада: минеральные роялти

Специальные налоги, установленные в отношении добычи полезных ископаемых в Канаде, в экономической литературе определяются как «роялти», хотя в соответствующих правовых актах они чаще

¹⁷ См.: 2020 Tax Text Michigan Department of Treasury. P. 187. URL: https://www.michigan.gov/documents/taxes/Tax_Text_649907_7.pdf.

¹⁸ Ibid. P. 188. Опровержимая презумпция – это предположение, которое считается истинным, если не доказано иное. Бремя доказывания ложится на ту сторону, которая оспаривает опровержимую презумпцию.

называются «налогами»: *mineral tax* (в Британской Колумбии), *mining tax* (в Онтарио). Все эти налоги-роялти в Канаде взимаются на уровне провинций в качестве компенсации за истощение их минеральных ресурсов [9]. В некоторых случаях налоговые поступления распределяются между общинами коренных народов, которые имеют соглашение о разделе доходов с провинциями [10].

Несмотря на значительные налоговые полномочия провинций, региональные налоговые системы в Канаде имеют сильную тенденцию к «гармонизации», при которой региональное налоговое законодательство в отношении минеральных роялти сближается. Рассмотрим более детально налогообложение добычи металлических руд в Канаде на примере минеральных роялти в Британской Колумбии, а также особенностей, которые проявляются в устройстве роялти в Онтарио.

Британская Колумбия

Согласно закону Британской Колумбии о минеральных роялти (*BC Mineral Tax Act*), плательщиком роялти является оператор шахты или участка месторождения. В законе дается следующее определение: «оператор¹⁹ – это лицо, которое, самостоятельно или наряду с другими лицами, является или являлось собственником, арендатором, лицензиатом, пользователем или другим держателем права на добычу полезных ископаемых на участке недр, кроме лиц, которые по договору «вытянутой руки» имеют право получать только денежные роялти»²⁰.

Налогоплательщики самостоятельно рассчитывают и уплачивают минеральный налог, за исключением случаев, когда они освобождены от налога или если они добывают только необлагаемые налогом полезные ископаемые. В Британской Колумбии к необлагаемым ресурсам относятся земля, гравий, мергель, торф, песок, глина. облагаются минеральным налогом уголь, рудные ископаемые, золотоносные россыпи, а также каменоломни.

Все металлические руды облагаются по единым правилам, в два этапа. На первом этапе взимается двухпроцентный налог от величины чистой текущей выручки (*net current proceeds*) оператора; этот налог служит своего рода авансовым платежом. На

втором этапе в отношении чистого дохода (*net revenue*) оператора применяется налог по ставке 13 % за вычетом суммы налога, уплаченной на первом этапе.

Чистая текущая выручка равна валовому доходу (*gross revenue*) за вычетом операционных издержек (*operating costs*). Валовой доход равен сумме: 1) транзакционной стоимости (*transaction value*) минерального продукта, 2) возмещения затрат (*cost recoveries*) по эксплуатации месторождения, а также 3) прочих текущих доходов от эксплуатации месторождения. Операционные издержки должны удовлетворять трем условиям, т. е. быть: обоснованными, целесообразными и разумными по величине.

От полученной суммы чистой выручки на первом этапе взимается налог по ставке 2 %.

Чистый доход равен совокупному доходу (*total revenue*) за вычетом счета совокупных расходов (*Cumulative Expenditure Account, CEA*). Совокупный доход равен сумме валового дохода, как определено выше, и прочих доходов: правительственных грантов, субсидий и льготы, страховых выплат, доходов от возмещения капитальных затрат, поступлений от передачи капитальных активов, доходов от прироста рыночной стоимости используемых активов.

Счет совокупных расходов *CEA* представляет собой закрытый перечень расходов и включает затраты на разведку и разработку, инвестиционные вычеты, операционные расходы, а также затраты на аренду оборудования, приобретение основных средств, геологоразведку, исследования и рекультивацию месторождения.

Итоговая величина налогового обязательства рассчитывается как произведение суммы чистого дохода на налоговую ставку 13 % за вычетом суммы, уплаченной на первом этапе (2 % от чистой выручки). Если налогоплательщиком является физическое лицо, то оно вправе вычесть из своей налоговой базы 50 000 долларов.

Для вычисления размера налоговой базы существенным является определение транзакционной стоимости минерального продукта. В п. 8 (4) Закона о минеральном налоге мы находим, что «стоимостью сделки»²¹ с минеральным продуктом является цена,

¹⁹ Понятие *to operate a mine* означает «производить минеральный продукт», включая деятельность по разведке и разработке месторождения, добыче и обогащению ископаемого сырья, выплавке и рафинированию металлов, а также другие процессы, связанные с обработкой или улуч-

шением добытых ископаемых, и даже рекультивацию выработанных месторождений.

²⁰ URL: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96291_01.

²¹ Дословно: «транзакционной стоимостью» – *transaction value*.

уплаченная или подлежащая уплате за минеральный продукт», кроме случаев, определяемых в п. 8 (5):

а) «уплаченная цена зависит от некоторых условий, из-за которых стоимость которых не может быть правильно определена»;

б) «покупатель и продавец являются взаимозависимыми лицами в момент продажи, в результате чего подлежащая уплате цена ниже», чем если бы они были независимыми;

в) «уполномоченный орган (*commissioner*) установил в соответствии с п. 8 (3), что передача добытого продукта произошла раньше, чем фактическая продажа», поэтому следует использовать эту точку для определения суммы дохода и издержек;

г) «для конкретного минерального продукта цена продажи предписана законодательно»²².

В соответствии с рассматриваемым законом налогоплательщик сам определяет размер своего налогового обязательства, рассчитывая величину налоговой базы по указанным правилам, в том числе устанавливая стоимость сделки с минеральным продуктом в предписанной точке. В п. 8 (3), к которому отсылает пп. 8 (5) (с), говорится, что комиссионер должен указать точку сделки, в которой следует вычислять транзакционную стоимость минерального продукта, если налогоплательщик выбрал эту точку неправильно.

В случаях из пп. 8 (5) (а)–(д), когда транзакционная стоимость не может быть рассчитана как фактическая цена купли-продажи, сумма сделки рассчитывается оператором (т. е. налогоплательщиком) как справедливая рыночная стоимость, по которой были бы проданы аналогичные полезные ископаемые – в точке сделки либо в точке, указанной уполномоченным органом. Если уполномоченный орган (*Commission on Resources and Environment*) посчитает, что сумма, рассчитанная оператором, меньше справедливой рыночной стоимости минерального продукта, то он сам устанавливает цену, принимая во внимание все необходимые по мнению комиссионера факторы.

Таким образом, правильность уплаты минеральных роялти в Британской Колумбии зависит от добросовестности налогоплательщика, а также бдительности контроля со стороны уполномоченного органа.

²² Mineral Tenure Act. Victoria, British Columbia, Canada. URL: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/00_96292_01.

Онтарио

Законодательство Онтарио определяет налогоплательщика (так называемого «оператора») аналогичным образом, а также использует аналогичный способ расчета налоговой базы. Согласно закону о горном налоге (*Mining Tax Act*) налоговая ставка в размере 10 % (для удаленных месторождений – 5 %) применяется к величине прибыли оператора, которая рассчитывается как выручка оператора плюс любые полученные им доходы от эксплуатации месторождения за вычетом суммы издержек. Выручка (*proceeds*) в данном контексте определяется как «совокупная компенсация, полученная (или которая может быть получена) от другого лица или лиц, в любой валюте в наличной или безналичной форме, за продукцию месторождения, включая все проданные попутные продукты», а также доход от продажи фьючерсов, форвардов и других инструментов хеджирования²³.

Налог уплачивается с суммы налогооблагаемой прибыли, превышающей 500 тыс. долларов. Кроме того, в отношении новых разработок можно получить вычет в размере до 10 млн долларов в сумме за весь льготный период, который составляет три года для не-удаленных месторождений, для удаленных – 10 лет.

Канадская система роялти критикуется за недостаточное изъятие ренты у добывающих компаний. Исследователи показывают, что благодаря невысокому уровню ресурсных роялти и специальным льготам по корпоративному налогу сырьевой сектор получает неоправданное по сравнению с другими отраслями, что приводит к неэффективному распределению ресурсов в экономике [11].

3.4. Чили: налогообложение горной деятельности

Медная промышленность является основой экономики Чили: на нее приходится более 90 % добывающего сектора и более половины чилийского экспорта (экспорт меди составляет 15 % национального ВВП) [12]. Налогообложение горнодобывающего сектора в Чили складывается из четырех видов налогов:

- корпоративного налога на частные горнодобывающие компании;
- специального налога на горную деятельность;
- налога на прибыль государственной компании *Codelco (Corporación Nacional del Cobre de Chile)*, которая контролирует треть добычи меди в стране;

²³ Mining Tax Act. R.S.O. 1990, Chapter M.15. URL: https://www.ontario.ca/laws/docs/90m15_e.doc.

– налога на экспорт меди, добытой *Codelco*, который направляется в бюджет Министерства обороны [13].

Компании, работающие в Чили в рамках общего режима налогообложения, прибыли уплачивают корпоративный налог по ставке 25 %, а также дополнительный налог в размере 35 % от распределенной прибыли. Однако в отношении добывающих компаний сначала применяется специальный налог на прибыль от горной деятельности (*Impuesto específico a la actividad minera*), сумма которого вычитается из налоговой базы корпоративного налога.

Специальный налог на горную деятельность был введен в 2006 г. Законом № 20.026, до которого в Чили не было какого-либо особого налога или роялти на добычу полезных ископаемых. Его положения введены в рамках раздела 4-бис Закона о налоге на доход (*Ley sobre Impuesto a la Renta*). Налог применяется к доходу от добычи как металлических, так и неметаллических полезных ископаемых. Сейчас действует в редакции Закона № 20.469, который установил зависимость налоговой ставки от маржинальности горной деятельности [14].

Налог на горную деятельность уплачивается с части операционной прибыли (дохода), которая получена компанией от добычи полезных ископаемых. Налоговая база рассчитывается на основе корректировки базы корпоративного налога на прибыль путем исключения доходов, не относящихся к добыче ископаемых; аналогично, учитываются только затраты, связанные с добычей. Шкала налоговых ставок прогрессивная: ставки налога составляют от 0 до 14 % в зависимости от величины дохода от добычи ископаемых и маржинальности (*Margen Operacional Minero*) этой деятельности²⁴:

1) доход меньше эквивалента стоимости 12 000 т рафинированной меди – 0 %;

2) доход от 12 000 до 15 000 т рафинированной меди – 0,5 %; далее налоговая ставка увеличивается с шагом 0,5 % при увеличении дохода на эквивалент 5 000 т меди, пока не достигнет 3 % для дохода свыше эквивалента 40 000 т;

²⁴ URL: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6368&idVersion=2020-09-02&idParte=8656019>.

²⁵ URL: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28571/1/IEAM_como_gasto__Chile_y_extranjero_edit.pdf.

²⁶ Во времена режима Пиночета в правовую систему Чили были введены некоторые секретные законы. Примером одного из них является закон № 13.196 *Ley Reservada del Cobre*. Согласно ему, 10 % суммы экспорта *Codelco* в иностранной

3) если доход превышает эквивалент 50 000 т рафинированной меди, то предельная ставка налога на превышение составит от 5 до 14 % в зависимости от маржинальности²⁵.

Рассмотренные нововведения в налоговом законодательстве вкупе с ростом цен на медь позволили увеличить долю поступлений от добывающей промышленности в доходах национального бюджета. Однако крупные частные компании продолжают реально платить налог на горную деятельность в размере не более 4–5 % прибыли от добычи благодаря положениям, установленным в рамках прежних налоговых соглашений с правительством Чили. В результате поступления специального налога на горную деятельность остаются невелики, составляя менее 3 % доходов бюджета, что в десять раз меньше поступлений налога на прибыль [15].

Государственная *Codelco* помимо рассмотренных налогов облагается дополнительным налогом на прибыль в размере 40 % и десятипроцентным налогом на экспорт меди²⁶. Кроме того, *Codelco* выплачивает государству дивиденды, установленные как правило в размере 100 % прибыли [13].

3.5. Казахстан

Плательщиками НДС в Казахстане являются недропользователи, осуществляющие добычу углеводородов, минерального сырья, подземных вод и лечебных грязей, включая извлечение полезных ископаемых из техногенных минеральных образований, по которым не уплачен налог на добычу полезных ископаемых, в рамках каждого отдельного заключенного контракта на недропользование, за исключением недропользователей, осуществляющих деятельность исключительно в рамках лицензии на старательство (ст. 738 Налогового кодекса Республики Казахстан (далее – НК РК)).

Согласно ст. 744 НК РК, объектом обложения налогом на добычу полезных ископаемых является физический объем запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье (облагаемый объем погашенных запасов²⁷).

валюте направляется непосредственно на финансирование армии, причем закон устанавливает минимальную величину трансферта в размере 180 млн долларов США.

²⁷ Объем погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье, за вычетом объема нормируемых потерь за налоговый период. Объем нормируемых потерь устанавливается на основании технического проекта разработки месторождения, утвержденного уполномоченным для этих целей государственным органом.

При этом налоговой базой для исчисления налога является стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье, за налоговый период (п. 1 ст. 745 НК РК).

В том случае, если минеральное сырье содержит только те полезные ископаемые, по которым в отчетном налоговом периоде имеются официальные котировки цен, зафиксированные на Лондонской бирже металлов или зафиксированные Лондонской ассоциацией рынка драгоценных металлов, то стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в таком минеральном сырье, определяется исходя из средней биржевой цены на такие полезные ископаемые за налоговый период.

Согласно пп. 1 п. 3 ст. 745 НК РК средняя биржевая цена определяется как произведение среднеарифметического значения ежедневных усредненных котировок цен за налоговый период и среднеарифметического рыночного курса обмена валюты за соответствующий налоговый период по формуле:

$$S = \frac{P1 + P2 + \dots + Pn}{n} E,$$

где S – средняя биржевая цена на полезное ископаемое за налоговый период; $P1, P2, \dots, Pn$ – ежедневная усредненная котировка цен в дни, за которые опубликованы котировки цен на Лондонской бирже металлов в течение налогового периода; E – среднеарифметический рыночный курс обмена валюты за соответствующий налоговый период; n – количество дней в налоговом периоде, за которые опубликованы котировки цен.

В свою очередь, ежедневная усредненная котировка цен на полезное ископаемое определяется по формуле:

$$Pn = \frac{Cn1 + Cn2}{2},$$

где Pn – ежедневная усредненная котировка цен; $Cn1$ – ежедневная котировка цены *Cash* на полезное ископаемое; $Cn2$ – ежедневная котировка цены *Cash Settlement* на полезное ископаемое.

Стоит отметить, что средняя биржевая цена на полезное ископаемое рассчитывается по указанным формулам и применяется ко всему объему каждого вида полезного ископаемого, содержащегося в облагаемом объеме погашенных запасов минерального сырья. Исключению не подлежит и тот объем, что был передан другим юридическим лицам или структурному подразделению в рамках одного юридического

лица для последующей переработки и использования на собственные производственные нужды.

В случае, если минеральное сырье, помимо ископаемых, по которым в отчетном налоговом периоде имеются официальные котировки цен, содержит полезные ископаемые, в отношении которых официальные котировки цен отсутствуют, то стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых *без котировок* должна определяться *исходя из средневзвешенной цены их реализации*, а в случае передачи другим юридическим лицам или структурному подразделению в рамках одного юридического лица для последующей переработки и использования на собственные производственные нужды – *исходя из фактической производственной себестоимости добычи и первичной переработки (обогащения)*, приходящейся на такие виды полезных ископаемых, определяемой в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности и требованиями законодательства Казахстана о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, увеличенной на 20 %. При этом стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых с котировками в данном минеральном сырье должна быть определена по формулам, представленным выше.

В случае отсутствия реализации минерального сырья, в том числе прошедшего только первичную переработку (обогащение), стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых *без котировок* определяется исходя из средневзвешенной цены реализации последнего налогового периода, в котором реализация имела место.

При полном отсутствии реализации минерального сырья согласно п. 6 ст. 745 НК РК стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых *без котировок* определяется исходя из фактической производственной себестоимости добычи и первичной переработки (обогащения), приходящейся на такие виды полезных ископаемых, определяемой в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности и требованиями законодательства Казахстана о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, увеличенной на 20 %.

При этом в случае последующей реализации такого минерального сырья, в том числе прошедшего только первичную переработку (обогащение), и полезных ископаемых, содержащихся в облагаемых объемах погашенных запасов минерального сырья, недропользователь обязан произвести корректировку сумм исчисленного налога на добычу полезных ископаемых с учетом фактической средневзве-

шенной цены реализации в том налоговом периоде, в котором имела место первая реализация.

Свод ставок на добычу металлических руд в Казахстане представлен в табл. 3.

Таблица 3
Ставки налога на добычу металлических руд
согласно Налоговому кодексу Республики Казахстан

Сырье	Полезное ископаемое	Ставка, %
Руды черных, цветных и радиоактивных металлов	Хромовая руда (концентрат)	16,2
	Марганцевая, железо-марганцевая руда (концентрат)	2,5
	Железная руда (концентрат)	2,8
	Уран (продуктивный раствор, шахтный метод)	18,5
Цветные металлы	Медь	5,7
	Цинк	7,0
	Свинец	8,0
	Золото, серебро, платина, палладий	5,0
	Алюминий	0,25
	Олово	3,0
	Никель	6,0
Минеральное сырье, содержащее металлы	Ванадий	4,0
	Хром, титан, магний, кобальт, вольфрам, висмут, сурьма, ртуть, мышьяк и др.	6,0
Минеральное сырье, содержащие редкие металлы	Ниобий, лантан, церий, цирконий, литий, бериллий, тантал, стронций	7,7
	Галлий	1,0

Помимо НДС добывающие предприятия Казахстана уплачивают и другие специальные налоги: подписной бонус, платеж по возмещению исторических затрат, налог на сверхприбыль, – но их фискальное значение не так велико.

Подписной бонус является разовым фиксированным платежом недропользователя за приобретение права недропользования на контрактной территории (участке недр), а также при расширении контрактной территории (участка недр).

Платеж по возмещению исторических затрат также является фиксированным, однако ключевая цель данного платежа состоит в возмещении суммарных затрат, которые были понесены государством на геологическое изучение контрактной территории (участка недр) и разведку месторождений еще до момента заключения контракта на недропользование.

Налог на сверхприбыль уплачивается от суммы чистого дохода по прогрессивной шкале ставок, в зависимости от маржинальности (отношения суммарных доходов к суммарным затратам) [16].

По словам чиновников, революционных поправок в действующие правила регулирования добывающей отрасли, в частности поправок в кодекс «О недрах и недропользовании» в ближайшее время не планируется²⁸.

4. Выводы

Сопоставление подходов к определению объекта налогообложения при добыче руд цветных металлов и многокомпонентных комплексных руд в зарубежной практике и российском законодательстве показывает сходные черты, которые характерны для других стран с развитым горнодобывающим сектором, например США или Канады. Объектом налогообложения, с небольшими вариациями, является руда, добытая «у устья шахты». Однако кардинальное отличие заключается в том, как оценивается стоимость такой руды. В рассмотренных странах величина налоговой базы на добычу ископаемых рассчитывается исходя из рыночных цен на добываемое сырье.

Следует отметить, что, в отличие от России, в федеративных государствах, таких как Австралия, Канада или США, налогообложение добычи металлических руд находится в ведении регионов – штатов или провинций, – а ряд налогов может существовать и на местном уровне, как в США. В каждом из государств законодательство отличается от штата к штату, от провинции к провинции, хотя и имеет общие черты. Такой подход позволяет, с одной стороны, более точно настроить законодательство каждого из регионов под характерные для них условия добычи. С другой стороны, видно, что регионы периодически проводят анализ систем налогообложения, действующих в том числе в других регионах. Также платежи за добычу природных ресурсов часто не классифицируются как налог, а государственным органом, ответственным за введение и администрирование соответствующих законодательных актов, является управление по природным ресурсам.

Таким образом, анализ опыта налогообложения горного сектора за рубежом обнаруживает общую закономерность: расчет суммы налога осуществляется на основе рыночной стоимости добытых полезных ископаемых, которая привязана к биржевым ценам на чистые металлы.

²⁸ Yerkebulanov Y., Daumov A., Bekzhanov B., Abdulov M. Mining Law 2020: Kazakhstan. 05 March 2020. URL: [https://](https://www.mondaq.com/energy-and-natural-resources/898712/mining-law-2020-kazakhstan)

www.mondaq.com/energy-and-natural-resources/898712/mining-law-2020-kazakhstan.

Использование данного подхода в российской налоговой практике возможно несколькими способами. Первый – это австралийский вариант, когда роялти за полезное ископаемое может взиматься за реализацию полезного компонента, причем не важно, в продукции какого передела данный полезный компонент будет реализовываться (руда, концентрат, металл). Если не вносить изменений в определение добытого полезного ископаемого в России, то это будет означать в большинстве случаев определение содер-

жания чистых металлов в руде. Вторым вариантом является использование стоимости реализации передела, который реализуется на рыночных условиях, и вычету из данной стоимости расходов на выплавку и обогащение и т. д. (в зависимости от передела), чтобы получить рыночную стоимость руды у «устья шахты». Третий способ – это канадский вариант, когда расходы на добычу также принимаются к вычету. Уровни ставок в рассмотренных трех способах будут соответственно различаться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полбин А. В. Зависимость стран – членов ЕАЭС от цен на сырьевые товары / А. В. Полбин, М. Ю. Андреев, А. В. Зубарев // Экономика региона. – 2018. – Т. 14, № 2 – С. 623–637.
2. Медведев Д. А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития / Д. А. Медведев // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 5–28.
3. Garnaut R. Principles and practice of resource rent taxation / R. Garnaut // Australian Economic Review. – 2010. – Vol. 43, iss. 4. – P. 347–356.
4. Garnaut R. Taxation of mineral rents / R. Garnaut, A. Clunies Ross. – Oxford : Clarendon Press, 1983. – 352 p.
5. Kraal D. A Grounded Theory Approach to the Minerals Resource Rent Tax / D. Kraal // Australian Tax Forum. – 2013. – vol. 28, iss. 4. – P. 819–852. – DOI: 10.2139/ssrn.2394400.
6. Garnaut R. The New Australian Resource Rent Tax / R. Garnaut. 20th May 2010. 20 p. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.686.5789&rep=rep1&type=pdf>.
7. Freebairn J. Reconsidering royalty and resource rent taxes for Australian mining / J. Freebairn // Australian Journal of Agricultural and Resource Economics. – 2015. – Vol. 59, iss. 4. – P. 586–601. – DOI: 10.1111/1467-8489.12113.
8. Alexeev M. Income equivalence and a proposed resource rent charge / M. Alexeev, R. F. Conrad // Energy Economics. – 2017. – Vol. 66. – P. 349–359.
9. The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice / Eds. P. Daniel, M. Keen, C. McPherson. – Routledge, 2010. – 480 p.
10. O’Faircheallaigh C. Economic risk and mineral taxation on Indigenous lands / C. O’Faircheallaigh, G. Gibson // Resources Policy. – 2012. – Vol. 37, iss. 1. – P. 10–18.
11. Chen D. Repairing Canada's mining-tax system to be less distorting and complex / D. Chen, J. Mintz // The School of Public Policy Publications. – 2013. – Vol. 6, iss. 18. – P. 1–25. – DOI: 10.11575/sppp.v6i0.42430.
12. de Solminihac H. Copper mining productivity: lessons from Chile / H. de Solminihac, L. E. Gonzales, R. Cerda // Journal of Policy Modeling. – 2018. – Vol. 40, iss. 1. – P. 182–193.
13. Korinek J. Mineral Resource Trade in Chile: Contribution to Development and Policy Implications : OECD Trade Policy Paper No. 145 / J. Korinek. – Paris : OECD Publishing, 2013. – 57 p. – DOI: 10.1787/5k4bw6twpf24-en.
14. Nápoli E. La segunda es la vencida: El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile / E. Nápoli, P. Navia // Gestión y política pública. – 2012. – Vol. 21, iss. 1. – P. 141–183.
15. Titelman E. Sobre la política tributaria minera / E. Titelman // Políticas Públicas. – 2010. – Vol. 3, iss. 2. – P. 63–80.
16. Богаткина Ю. Г. Сравнение моделей налогообложения Казахстана и России для экономической оценки Мусюршорского месторождения / Ю. Г. Богаткина, Н. А. Еремин // Георесурсы. Геоэнергетика. Геополитика. – 2016. – № 1 (13). – DOI: 10.29222/ipng.2078-5712.2016-13.art15.

REFERENCES

1. Polbin A.V., Andreev M.Yu., Zubarev A.V. Dependence of the EAEU member states on commodity prices. *Ekonomika regiona = The economy of the region*, 2018, vol. 14, no. 2, pp. 623–637. (In Russ.).

2. Medvedev D.A. Russia-2024: Strategy of socio-economic development. *Voprosy ekonomiki*, 2018, no. 10, pp. 5–28. (In Russ.).
3. Garnaut R. Principles and practice of resource rent taxation. *Australian Economic Review*, 2010, vol. 43, iss. 4, pp. 347–356.
4. Garnaut R., Clunies Ross A. *Taxation of mineral rents*. Oxford, Clarendon Press, 1983. 352 p.
5. Kraal D. A Grounded Theory Approach to the Minerals Resource Rent Tax. *Australian Tax Forum*, 2013, vol. 28, iss. 4, pp. 819–852. DOI: 10.2139/ssrn.2394400.
6. Garnaut R. *The New Australian Resource Rent Tax*. 20th May 2010. 20 p. Available at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.686.5789&rep=rep1&type=pdf>.
7. Freebairn J. Reconsidering royalty and resource rent taxes for Australian mining. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2015, vol. 59, iss. 4, pp. 586–601. DOI: 10.1111/1467-8489.12113.
8. Alexeev M., Conrad R.F. Income equivalence and a proposed resource rent charge. *Energy Economics*, 2017, vol. 66, pp. 349–359.
9. Daniel P., Keen M., McPherson, C. (eds.) *The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice*. Routledge Publ., 2010. 480 p.
10. O'Faircheallaigh C., Gibson G. Economic risk and mineral taxation on Indigenous lands. *Resources Policy*, 2012, vol. 37, iss. 1, pp. 10–18.
11. Chen D., Mintz J. Repairing Canada's mining-tax system to be less distorting and complex. *The School of Public Policy Publications*, 2013, vol. 6, iss. 18, pp. 1–25. DOI: 10.11575/sppp.v6i0.42430.
12. de Solminihac H., Gonzales L. E., Cerda R. Copper mining productivity: lessons from Chile. *Journal of Policy Modeling*, 2018, vol. 40, iss. 1, pp. 182–193.
13. Korinek J. *Mineral Resource Trade in Chile: Contribution to Development and Policy Implications*, OECD Trade Policy Paper No. 145. Paris, OECD Publishing, 2013. 57 p. DOI: 0.1787/5k4bw6twpf24-en.
14. Nápoli E., Navia, P. La segunda es la vencida: El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile. *Gestión y política pública*, 2012, vol. 21, iss. 1, pp. 141–183.
15. Titelman E. Sobre la política tributaria minera. *Políticas Públicas*, 2010, vol. 3, iss. 2, pp. 63–80.
16. Bogatkina Yu.G., Eremin N.A. Comparison of the taxation models of Kazakhstan and Russia, with reference to the economic evaluation of the musyrshorsky field. *Georesursy. Geoenergetika. Geopolitika*, 2016, no. 1 (13). DOI: 10.29222/ipng.2078-5712.2016-13.art15. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кострыкина Наталья Сергеевна – научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики
Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82-84, корп. 9
E-mail: kostrykina-ns@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-9810-0573

Корытин Андрей Владимирович – научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики
Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82-84, корп. 9
E-mail: Korytin-AV@ranepa.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Natalya S. Kostrykina – Researcher, Tax Policy Research Laboratory
Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
build. 9, 82-84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia
E-mail: kostrykina-ns@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-9810-0573

Andrey V. Korytin – Researcher, Tax Policy Research Laboratory
Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
build. 9, 82-84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia
E-mail: Korytin-AV@ranepa.ru
ORCID: 0000-0001-6635-7190

ORCID: 0000-0001-6635-7190

Мелкова Елена Владимировна – научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики

Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82-84, корп. 9

E-mail: melkova-ev@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-5686-0371

Elena V. Melkova – Researcher, Tax Policy Research Laboratory

Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

build. 9, 82-84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

E-mail: melkova-ev@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-5686-0371

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кострыкина Н.С. Подходы к налогообложению добычи медь- и никельсодержащих руд на примере зарубежного опыта / Н.С. Кострыкина, А.В. Коротин, Е.В. Мелкова // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 159–174. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).159-174.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kostrykina N.S., Korytin A.V., Melkova E.V. Taxation of copper and nickel ores mining in Australia, Canada, Chile, Kazakhstan and USA. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 159–174. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).159-174. (In Russ.).

АКТЫ НАЛОГОВОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СОГЛАШЕНИЯ ОБ ИЗБЕЖАНИИ ДВОЙНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ПРАВИЛ БОРЬБЫ С НАЛОГОВЫМИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯМИ*

К.А. Пономарева

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

Информация о статье

Дата поступления –

05 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Налоговое право, соглашения об избежании двойного налогообложения, ОЭСР, план BEPS, Европейский Союз, налогообложение прибыли и доходов, прямое налогообложение, уклонение от налогообложения

Рассматриваются проблемы соотношения принципов действия норм налогового права Европейского Союза и соглашений об избежании двойного налогообложения. Также рассматриваются возможные сценарии, возникающие в результате взаимодействия налоговых соглашений и актов налогового права ЕС. Рассмотрены случаи, когда налоговые соглашения заключены между государствами – членами ЕС, а также между государствами – членами ЕС и третьими странами. Коллизии нередко разрешаются посредством решений Суда справедливости Европейского Союза (Суда ЕС), что показано на примерах из классической практики Суда ЕС, а также на примере «датских дел». Рассматривая проблему соотношения актов налогового права ЕС и международных соглашений, автор отмечает, что установлен приоритет интеграционного наднационального права над соглашениями об избежании двойного налогообложения. Тем не менее государства-члены сохраняют за собой право создавать свои собственные налоговые режимы и вступать в налоговые соглашения, тем самым создавая коллизии в правовом регулировании.

THE ACTS OF THE EU TAX LAW AND DOUBLE TAX TREATIES: THE PROBLEMS OF CORRELATION IN ESTABLISHING ANTI-TAX AVOIDANCE RULES**

Karina A. Ponomareva

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2021 July 05

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Tax law, double tax treaties, OECD, BEPS Action Plan, European Union, taxation of profits and income, direct taxation, tax avoidance

The subject. The specifics of the functioning of tax systems and the risk of double taxation require a solution to the issue of whether tax competence can remain only at the national level. Modern cross-border tax relations operate within a multi-level system of legal regulation based on the norms of international, supranational and national law

The difficulties of correlating these levels are rooted in the fact that, in accordance with international law, each State has the right to tax persons or transactions with which it has a sufficient connection. Different situations may occur when both countries believe that the taxpayer is their resident, or when each of them claims that the income was received in this state. States solve this problem both unilaterally with the help of national legislation, and on a bilateral basis with the help of a double tax treaty.

With the adoption of the Action Plan aimed at combating the erosion of the tax base and the withdrawal of profits (hereinafter referred to as the BEPS plan) and the EU Council Directive 2016/1164 (ATAD), tax strategies for using gaps and inconsistencies in tax rules to artificially transfer profits to low-tax jurisdictions were limited.

Purpose of the study. The article discusses possible scenarios arising from the interaction of tax agreements and acts of EU tax law. It is necessary to take into account the obligation of the Member States to eliminate inconsistencies between acts of national legislation and

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-11-00292 «Правовое обеспечение налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции».

** The reported study was funded by Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project number 20-11-00292 “Legal support of national tax security in international economic integration context”.

acts of EU law. Member States have committed to achieve this goal at the time of EU accession and, therefore, before the adoption of any secondary EU law.

Methodology. The research was carried out with the application of the formally legal interpretation of legal acts as well as the comparative analysis of international and European legal literature. Structural and systemic methods are also the basis of the research.

The main results. Due to the clear coordination between the European Union and the OECD of actions in terms of establishing common measures to combat tax evasion and focusing on the subjective element of assessing potential abuse situations, a new standard for combating tax evasion has been established.

Conclusions. The author comes to the conclusion that the priority of the EU law over DTTs has been established. However, Member States retain the right to establish their own tax regimes and enter into tax treaties, thereby creating conflicts in legal regulation. In order to be directly applicable, the norm of the treaty must be clearly and definitely formulated, as well as be unconditional and independent of any national implementation measures.

National legislation provides measures to eliminate the legal multiple taxation only for its residents. On the other hand, with respect to tax agreements concluded with third countries, the predominance of one system over another depends on the specific scenario, and in some cases the result achieved is the result of interpretation of existing provisions. In particular, tax treaties should prevail only when concluded before a state joins the EU.

1. Введение

Особенности функционирования налоговых систем и риск двойного налогообложения требуют решения вопроса о том, могут ли налоговые полномочия оставаться только на национальном уровне. Современные трансграничные налоговые отношения действуют в рамках многоуровневой системы правового регулирования на основе норм международного, наднационального и национального права [1, с. 4].

Сложности соотношения этих уровней коренятся в том факте, что в соответствии с международным правом каждое государство имеет право облагать налогом лиц или операции, с которыми оно имеет достаточную связь. Государства, как правило, облагают налогом компании по критерию резидентства или источника. Двойное налогообложение является вызовом для внутреннего рынка и может иметь место, когда обе страны полагают, что налогоплательщик является их резидентом, либо когда каждая из них утверждает, что доход получен именно в ней [2, с. 21].

Государства решают эту проблему как в одностороннем порядке с помощью национального законодательства, так и на двусторонней основе с помощью соглашения об избежании двойного налогообложения (далее – СИДН). Еще одной проблемой яв-

ляется различие, традиционно проводимое между деловым (активным) и инвестиционным (пассивным) доходом, который ОЭСР определяет как доход, в отношении которого, в широком смысле, получатель не участвует в предпринимательской деятельности, приносящей доход, например дивиденды, проценты, доход от аренды, роялти и т. д.¹

На национальном уровне государства могут облагать налогом определенные формы пассивного дохода, выплачиваемого иностранным компаниям по более низким ставкам или вообще не облагать налогом, например дивиденды, выплачиваемые акционерам, владеющим определенным процентом акций отечественной компании. На двустороннем уровне в СИДН, как правило, распределяются первичные налоговые права по пассивным доходам, таким как дивиденды и проценты, с учетом ограниченного права государства взимать налог у источника. В результате страны-источники теряют право облагать налогом пассивный доход, выплачиваемый нерезидентам, или снижать этот налог. Эта функция обеспечивает основу для многих структур налогового планирования. Европейские директивы, в частности Директива Совета ЕС 2011/96/ЕС «Об общей системе налогообложения, применимой к материнским и дочерним компаниям разных государств-членов»² (далее – Директива о материнских и дочерних ком-

¹ OECD: Glossary of Tax Terms. URL: <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm> (дата обращения: 01.07.2021).

² Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the Common System of Taxation Applicable in case of Parent Companies and Subsidiaries of Different Member States // OJ L 345 of 29 December 2011, p. 8-16.

паниях), Директива Совета ЕС 2003/49/ЕС «Об общей системе налогообложения процентов и роялти, выплата которых осуществлена между ассоциированными компаниями разных государств-членов»³ (далее – Директива о процентах и роялти), и практика Суда справедливости Европейского Союза (далее – Суд ЕС) существенно повлияли на законодательство государств-членов и значительно ограничили их свободу в проектировании актов налогового законодательства в отношении трансграничной деятельности.

В то же время интеграционное право, в частности интеграционное налоговое право, по замечанию профессора Г.П. Толстопятенко, направлено на сближение законодательства государств на основе общих правил, создаваемых их интеграционными объединениями [3, с. 24].

Государствами – членами ЕС заключены СИДН как с третьими странами, так и с другими государствами – членами ЕС. Результат соотношения между нормами таких соглашений и нормами права ЕС зависит от статуса стороны СИДН (государство – член ЕС или третья страна), а также от даты заключения соглашения (до или после принятия акта вторичного права ЕС). В настоящей статье рассматривается соотношение норм, содержащихся в актах двух различных систем – СИДН и актах налогового права ЕС. Между этими нормами, безусловно, возникают коллизии.

С принятием Плана действий, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли⁴ (далее – план *BEPS*), и Директивы Совета ЕС 2016/1164, устанавливающей правила борьбы с уклонением от уплаты налогов, непосредственно влияющим на функционирование внутреннего рынка⁵ (далее – *ATAD*), налоговые стратегии по использованию пробелов и несоответствий в налоговых правилах для искусственного перевода прибыли в низконалоговые юрисдикции были ограничены. Вводя различные формы общих правил по борьбе с уклонением от уплаты налогов, эти акты обусловили «необходимость как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов овладеть искусством отделе-ния злоупотреблений от реальной экономической деятельности» [4, р. 4].

В статье рассматриваются возможные сценарии, возникающие в результате взаимодействия налоговых соглашений и актов налогового права ЕС, в том числе на примере совместимости режима контролируемых иностранных компаний (далее – КИК), установленного Директивой *ATAD*, с действующими налоговыми соглашениями, включая метод освобождения, закрепленный ст. 23А Модельной Конвенции ОЭСР в отношении налогов на доходы и капитал⁶ (далее – МК ОЭСР). В статье рассмотрены случаи, когда налоговые соглашения заключены между государствами – членами ЕС, а также между государствами – членами ЕС и третьими странами.

2. Коллизии между нормами права ЕС и положениями соглашений об избежании двойного налогообложения

Государства – члены ЕС сохраняют свой налоговый суверенитет в сфере прямого налогообложения, а СИДН не решают всех возникающих проблем двойного налогообложения. Неудивительно, что обозначенная тема вызывает интерес у исследователей по всему миру [5–11]. Государства-члены могут, например, принять решение применять принцип территориальности в целях налогообложения доходов и облагать налогом нерезидентов только в части доходов из источников в соответствующем государстве.

При этом государства – члены ЕС должны соблюдать нормы права ЕС при принятии национальных законов и заключении налоговых соглашений. Это обязательство также распространяется на толкование положений действующих налоговых соглашений [12, р. 33].

Нормы национального права не прекращают действия из-за принципа примата права ЕС; однако они не могут применяться в случае несоответствия праву ЕС (*lex superior derogat legi inferiori*). В противном случае государства – члены ЕС могли бы просто пересмотреть СИДН, чтобы обойти положения права ЕС, подрывая таким образом принцип верховенства права ЕС.

Внутренний рынок требует, помимо прочего, общей экономической политики, системы, удостоверяющей, что конкуренция на внутреннем рынке не

³ 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 of 26 June 2003, p. 49-54.

⁴ Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. OECD, 2013. 48 p. URL: DOI: 10.1787/9789264202719-en.

⁵ 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 // OJ L 193 of 19 July 2016, p. 1–14.

⁶ Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017. OECD, 2017. 656 p. DOI: 10.1787/mtc_cond-2017-en.

искажена, а также сближения национальных законодательств государств-членов, необходимого для функционирования внутреннего рынка. Как отмечает профессор Э. Кеммерен, «важно, чтобы внутренний рынок был аналогичен по своей природе рынку отдельно взятого государства-члена» [13, р. 158]. По сути, СИДН тоже создает общий рынок, но двусторонний, между договаривающимися сторонами, и на более низком уровне, чем внутренний рынок интеграционного объединения [14, с. 57].

Предметом регулирования СИДН являются, как правило, налоги на доходы и капитал. С одной стороны, государства – члены ЕС сохраняют налоговый суверенитет по вопросам прямого налогообложения. С другой стороны, СИДН являются частью международного права. Их статус в национальном налоговом праве определяется конституцией соответствующего государства [15, р. 75].

В то время как целью «права налоговых соглашений» является, прежде всего, регулирование межгосударственных отношений посредством перераспределения полномочий по налогообложению между договаривающимися государствами, налоговое право ЕС служит основным механизмом создания и надлежащего функционирования внутреннего рынка. Суд ЕС отмечал, что если государства-члены в свете СИДН свободны определять связующие факторы в целях распределения полномочий по налогообложению⁷, они тем не менее связаны обязательствами по учредительным договорам ЕС.

Пример. Статья 23А МК ОЭСР предусматривает метод освобождения от двойного налогообложения: если резидент одного договаривающегося государства получает доход или владеет капиталом, которые в соответствии с положениями конвенции могут облагаться налогами в другом договаривающемся государстве, первое упомянутое государство освобождает такой доход или капитал от налогообложения с учетом следующих положений.

Если резидент одного договаривающегося государства получает виды дохода, которые в соответствии с положениями ст. 10 и 11 МК ОЭСР могут облагаться налогами в другом договаривающемся государстве, первое упомянутое государство разрешает вычет из налога на доход такого резидента суммы, равной налогу, уплаченному в этом другом

государстве. Такой вычет, однако, не будет превышать ту часть такого налога, исчисленного до предоставления вычета, которая относится к таким видам доходов, получаемых из этого другого государства. Если в соответствии с любым положением конвенции доход, получаемый резидентом одного договаривающегося государства, или капитал, которым он владеет, освобождены от налогообложения в этом государстве, это государство может, тем не менее, при подсчете суммы налога на остающийся доход или капитал такого резидента принять в расчет освобожденные от налогообложения доход или капитал.

Предположим, компания X, резидент государства R, действует через постоянное представительство в государстве S. СИДН между государствами R и S включает статью об устранении двойного налогообложения в соответствии со ст. 23А МК ОЭСР. Согласно налоговому соглашению государству R не разрешается облагать налогом доход, относящийся к постоянному представительству, если такой доход может облагаться налогом в государстве S, поскольку оно будет обязано предоставить вычет. При применении режима КИК в соответствии с АТАД из-за низкого уровня налогообложения в государстве S государство R заявило бы о возможности облагать налогом доход, относящийся к постоянному представительству, игнорируя освобождение, предоставленное в соответствии с налоговым соглашением R – S. Отказ в доступе к государственной помощи по договору в государстве R в соответствии с правилом КИК явно создает коллизию [16, р. 147].

В принципе, любая коллизия между правом ЕС и международным правом должна быть разрешена путем применения коллизионных норм [17, р. 330], в частности на основании ст. 351 Договора о функционировании Европейского Союза⁸ (далее – ДФЕС). В первый пункт этой статьи включена «дедушкина оговорка»: положения договоров не затрагивают права и обязанности, вытекающие из соглашений между одним или несколькими государствами-членами, с одной стороны, и одним или несколькими третьими государствами, с другой стороны, которые были заключены до 1 января 1958 г., или – в отношении присоединяющихся государств – до дня их присоединения.

Второй пункт смягчает первый: в той мере, в какой данные соглашения не соответствуют догово-

⁷ Case C-307/97 *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland v Finanzamt Aachen-Innenstadt*, ECJ, 21 September 1999; Case C-336/96 *Mr and Mrs Robert Gilly v Directeur fiscaux du Bas-Rhin*, ECJ, 12 May 1998.

⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

рам, заинтересованные государство-член или государства-члены прибегают к любым подходящим средствам, чтобы ликвидировать установленные несоответствия. В случае необходимости государства-члены содействуют друг другу в достижении этой цели и, когда уместно, вырабатывают совместный подход.

3. Особенности применения норм налогового права в зависимости от правового статуса сторон налогового соглашения

3.1. Налоговые соглашения между государствами – членами ЕС

«Защита», предоставляемая в соответствии с п. 1 ст. 351 ДФЕС, не распространяется на налоговые соглашения, заключенные между государствами – членами ЕС. В таких случаях приоритетным действием всегда обладает норма права ЕС.

Положение налогового соглашения не будет иметь приоритета в том случае, если соглашение было заключено после принятия акта вторичного права или после присоединения государства к ЕС, но до принятия акта вторичного права, поскольку государства – члены ЕС связаны приматом права ЕС. Суд ЕС неоднократно высказывался о примате права ЕС, в том числе над национальным правом⁹. Так, в деле *Costa-ENEL* было установлено, что в ЕС системы налогового права государств-членов и налоговое право ЕС образуют два самостоятельных с правовой точки зрения уровня: национальное право находится на более «глубоком» уровне, а право ЕС подлежит приоритетному применению по сравнению с национальным правом¹⁰. Национальная норма, противоречащая норме права ЕС, не должна применяться, а норма права ЕС является частью национального права и не требует специальных мер по имплементации. Суд ЕС разъяснил, что каждый национальный

суд обязан применять право ЕС во всей полноте и защищать права, которые последнее предоставляет гражданам, и уходить от любого положения национального права, которое может противоречить ему, независимо от того, принято оно раньше или позже нормы права Союза¹¹.

Статья 30 Венской конвенции о праве международных договоров¹² (далее – Венская конвенция), устанавливающая принцип *lex posterior*, становится актуальной в тех случаях, когда налоговые соглашения были заключены до вступления государств в ЕС или после вступления в ЕС, но до принятия акта вторичного права ЕС. Согласно п. 3 ст. 30 Венской конвенции если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено в соответствии со ст. 59 Конвенции, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора.

Таким образом, учитывая, что стороны предыдущего СИДН – государства – члены ЕС также являются сторонами, участвовавшими в принятии акта вторичного права ЕС (так, для принятия директивы необходимо единогласное решение всех государств – членов ЕС), норма вторичного права ЕС будет обладать высшей юридической силой, нежели норма СИДН¹³.

Европейские исследователи отмечают, что в результате государства – члены ЕС должны соблюдать право ЕС, даже если это приведет к результату, противоречащему договорным обязательствам [18, p. 782].

Таким образом, право ЕС всегда должно иметь преимущественную силу над налоговыми соглашениями, даже принятыми позднее [18, p. 782].

⁹ Case C-270/83 *Commission v France* [1986] ECR 273, judgement of 28 January 1986; Case C-250/95 *Futura Participations SA and Singer v Administration des contributions*, ECJ, judgement of the Court of 15 May 1997; Case C-446/03 *Marks & Spencer Pic v David Halsey (HM Inspector of Taxes)*, ECJ, judgement of 13 December 2005; Case C-80/94 *G.H.E.J. Wielockx v Inspecteur der Directe Belastingen*, ECJ, judgement of 11 August 1995; Case C-311/97 *Royal Bank of Scotland plc v Elliniko Dimosio (Greek State)*, ECJ, judgement of 29 April 1999; Case C-330/91 *The Queen v Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG*, ECJ, 13 July 1993; Case C-307/97 *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland v Finanzamt Aachen-Innenstadt* [2000] STC 854, ECJ, 21 September 1999; C-196/04 *Cadbury Schweppes Plc, Cadbury*

Schweppes Ltd v Commissioners of Inland Revenue, ECR, 12 September 2006; Case C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker*, ECJ, judgement of 14 February 1995.

¹⁰ Case 6/64, *Flaminio Costa v E.n.E.L.* [1964] ECR 585, judgement 15 July 1964.

¹¹ Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* // ECR 629, para. 21, judgement 9 March 1978.

¹² Венская Конвенция о праве международных договоров (заключена в Вене 23 мая 1969 г.) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLII, 1988.

¹³ Case 278/82, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH and Rewe-Markt Herbert Kureit v. Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe and Lübeck-West*, judgement of 14 February 1984.

3.2. Налоговые соглашения государств – членов ЕС с третьими странами

Соблюдение принципа примата права ЕС в отношении налоговых соглашений, заключенных с третьими странами, может быть более сложным для государств – членов ЕС, учитывая, что согласно ст. 34 Венской конвенции договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия (*pacta tertiis*).

Примером сценария, который можно рассматривать как «серую зону» из-за возможности для государств – членов ЕС продолжать применять положения налоговых соглашений, является случай заключения СИДН после вступления государства в ЕС, но до принятия акта вторичного права ЕС. Такой сценарий имеет особое значение, например, при оценке совместимости режима КИК, установленного Директивой 2016/1164 (ATAD), с налоговыми соглашениями, поскольку большинство налоговых соглашений, действующих между государствами – членами ЕС и третьими странами, были заключены до принятия ATAD (подробнее об этом: [19–21]).

4. Дискуссии о соотношении налоговых соглашений и актов вторичного права ЕС

В европейской литературе высказываются аргументы как за, так и против тезиса о приоритете налоговых соглашений перед вторичным правом ЕС. Рассмотрим их более подробно.

4.1. Аргументы против приоритета налоговых соглашений перед вторичным правом ЕС

1. Передача государствами – членами ЕС полномочий в той или иной сфере Европейскому Союзу запрещает государствам-членам принимать меры в этой сфере. Другими словами, как только государства – члены ЕС наделяют Союз компетенцией, они отказываются от своего суверенитета в отношении принятия норм права в этой области. Исходя из этой интерпретации, передача полномочий Европейскому Союзу (создание внутреннего рынка) не позволяет государствам – членам ЕС в соответствии со ст. 46 Венской конвенции заключать налоговое соглашение с третьей страной, поскольку это будет рассматриваться как нарушение компетенции государства – члена ЕС. Такое нарушение аннулировало бы согласие, данное государствами – членами ЕС на международном уровне, тем самым разрешив «конфликт между международными обязательствами этого государства-члена по договору и его обязательствами по законодательству ЕС. Такой результат узаконил бы отмену действия договора, препятствуя гарантии любого рода защиты прав и экономических

интересов третьих стран, и поэтому нежелателен» [22, р. 94].

2. Рассмотрение п. 1 ст. 351 ДФЕС в качестве *lex specialis* сузило бы ее применение на основе буквального толкования. Не следует принимать более широкое толкование этой статьи, которое распространяло бы ее защиту на СИДН, заключенные до принятия вторичного законодательства в этой области.

3. Даже в тех случаях, когда конфликт разрешается в пользу налоговых соглашений, п. 2 ст. 351 ДФЕС требует, чтобы государство – член ЕС прибегло к любым подходящим средствам, чтобы ликвидировать установленные несоответствия. Из формулировки этого пункта можно сделать вывод о том, что ДФЕС предоставляет только временную защиту действующим налоговым соглашениям, подразумевая принцип права ЕС по устранению любых несоответствий, вытекающих из таких договоров [17, р. 335].

Некоторые европейские исследователи делают вывод о том, что п. 2 ст. 351 ДФЕС принцип примата права ЕС переносится на договоры государств – членов ЕС с третьими странами. Это подчеркивает несоответствие между двумя пунктами, которое может привести к выводу о том, что п. 1 ст. 351 ДФЕС является «компетенцией государств – членов ЕС на определенный срок» и предоставляет полномочия отступить от соблюдения актов права ЕС; продолжительность такого промежуточного периода, а также последствия для государств – членов ЕС, которые не соблюдают ст. 351 ДФЕС, не определены. Таким образом, делается вывод о том, что, поскольку защита, предоставляемая ст. 351(1) ДФЕС, является лишь временной, государства – члены ЕС обязаны изменить свои обязательства, вытекающие из действующих налоговых соглашений, чтобы они были совместимы с правом ЕС. Возможно, что это требование фактически вытекает из общего принципа сотрудничества [23].

4.2. Аргументы в пользу приоритета налоговых соглашений над вторичным правом ЕС

1. Согласно п. (2)(а) ст. 4 ДФЕС вопросы прямого налогообложения входят в сферу совместной компетенции государств – членов ЕС и Союза. Согласно ст. 115 ДФЕС Совет ЕС может издавать директивы, постановления и административные положения, которые непосредственно влияют на реализацию внутреннего рынка. Однако Совет ЕС не слишком широко использовал эти полномочия. Поэтому СИДН, заключенное до принятия акта вторичного права, не следует рассматривать как противоречащее этому акту, поскольку государства – члены ЕС сохраняют свой су-

веренитет в той мере, в какой Европейский Союз не воспользовался предоставленными ему полномочиями [16, р. 151]. Вывод об обратном значительно ограничил бы государства – члены ЕС, основываясь лишь на отдаленной возможности принятия Европейским Союзом нового акта вторичного права ЕС в этой области.

2. Хотя существует судебная практика, поддерживающая принцип прямого действия права ЕС, нельзя сказать того же в отношении принципа «обратного прямого действия», в соответствии с которым право ЕС может непосредственно применяться в отношении частных субъектов даже в отсутствие имплементации права ЕС в национальное право. Отсутствие «обратного прямого действия» вытекает из решений Суда ЕС, в которых делается вывод о том, что «директива сама по себе не может налагать обязательства на физическое лицо и что на положение директивы как таковое нельзя полагаться в отношении такого лица»¹⁴.

Этот принцип был раскрыт в решении по делу *Kofoed*, в котором Суд ЕС 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 директив¹⁵. Кроме того, это решение раскрывало общеправовой принцип запрета на злоупотребление правом.

26 февраля 2019 г. Суд ЕС вынес решения по шести делам, касающимся трансграничных дивидендов и процентов, которые получили название «датских дел о бенефициарном собственнике»¹⁶. В этих делах датские налоговые органы оспаривали у непосредственного получателя процентов и дивидендов статус бенефициарного собственника в соответствии с применимым СИДН, Директивой о материнских и дочерних компаниях и Директивой о процентах и роялти [24, с. 187]. Важной особенностью

датских дел было то, что Дания не имплементировала нормы, закреплявшие правила борьбы с налоговыми злоупотреблениями, в национальное законодательство.

Несмотря на указанную позицию по делу *Kofoed*, Суд ЕС 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 [24, с. 187].

Вопреки тому, что было предложено Генеральным адвокатом Суда ЕС Ю. Кокотт¹⁷, в этих делах был сделан вывод о том, что общий принцип права ЕС, согласно которому на право ЕС нельзя ссылаться в злоупотребительных или мошеннических целях, следует толковать как означающий, что в случае мошеннической или неправомерной практики национальные органы власти и суды должны отказать налогоплательщику в освобождении, даже если нет внутренних или основанных на соглашении положений, предусматривающих такой отказ.

Эти решения создали новые инструменты для отделения неправомерного поведения от реальной экономической деятельности. С одной стороны, «Суд ЕС предоставил налоговым органам мощное оружие для определения злоупотреблений и борьбы с ними. С другой стороны, Суд ЕС дал определение понятию налогового злоупотребления путем разъяснения того, что субъективным элементом теста на злоупотребление является экономическая оценка деятельности» [4, р. 5].

Суд ЕС заключил следующее:

(i) положение о борьбе со злоупотреблениями в директиве, если оно не применяется в соответствии с внутренним законодательством, не может быть применено против отдельного лица из-за отсутствия «прямого обратного действия»;

¹⁴ Case 152/84, M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, judgement of 26 February 1986; Case 80/86, Criminal proceedings against Kolpinghuis Nijmegen BV, judgement of 8 October 1987.

¹⁵ Case C-321/05 Hans Markus Kofoed v Skatteministeriet, ECJ, judgment of the Court (First Chamber) of 5 July 2007.

¹⁶ 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.

¹⁷ Ю. Кокотт рекомендовала Суду ЕС сохранить принцип, признанный в деле *Kofoed*, согласно которому прямое

применение Директивы или общего принципа борьбы со злоупотреблениями в ущерб налогоплательщикам не должно быть возможным для Дании, но в то же время оставить открытым вариант, согласно которому конкретная датская доктрина реальности экономической деятельности может обеспечить правовую основу для игнорирования определенных структур в случае злоупотреблений. Opinions of AG Kokott of 1 Mar. 2018 in Cases C-115/16 (N Luxembourg 1, EU:C:2018:143), C-118/16 (X Denmark A/S, EU:C:2018:146), C-119/16 (C Danmark I, EU:C:2018:147) and C-299/16 (Z Denmark, EU:C:2018:148), as well as in Cases C-116/16 (T Danmark, EU:C:2018:144) and C-117/16 (Y Denmark ApS, EU:C:2018:145).

(ii) существует общий принцип, в соответствии с которым злоупотребление правом запрещено актами права ЕС (см. об этом: [25; 26]).

Кроме того, посредством толкования Директивы о процентах и роялти и Комментариев к МК ОЭСР Суд ЕС пришел к выводу о том, 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.

5. Отдельные институты налогового права в контексте проблематики настоящей статьи

Статья 11 Многосторонней конвенции ОЭСР по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (далее – Многосторонняя конвенция ОЭСР, *MLI*)¹⁸ предусматривает так называемую исключющую оговорку – применение СИДН для ограничения права государства облагать налогом своих резидентов. Это положение следует из Финального отчета о действии 6 плана *BEPS*, направленного в том числе на предотвращение предоставления договорных льгот¹⁹. Эта статья не является частью минимального стандарта *MLI*, необходимого к имплементации всеми договаривающимися государствами, и предоставляет государствам возможность лишь указать в налоговых соглашениях, что налогообложение их резидентов не зависит от налогового соглашения.

Включение или исключение этого положения может вызвать дискуссию только в той мере, в какой включение такого положения в СИДН считается необходимым для того, чтобы избежать любого конфликта между применением правила КИК как национальной меры и налоговым соглашением [27, р. 720]. Этому аргументу следует противопоставить разъяснение, уже содержащееся в Комментариях к МК ОЭСР относительно соответствия режима КИК налоговым соглашениям. В частности, п. 81 Комментариев к ст. 1 МК ОЭСР подтверждает, что режим КИК не противоречит положениям налогового соглаше-

ния, поскольку режим допускает налогообложение резидента государства.

В Финальном отчете о действии 6 плана *BEPS* отмечается, что добавление этого пункта было необходимо для «предотвращения вмешательств, направленных на то, чтобы обойти применение внутренних правил договаривающихся государств по борьбе со злоупотреблениями»²⁰.

Включение в налоговое соглашение указанной оговорки, особенно с учетом рекомендательной природы Комментариев к МК ОЭСР, должно ограничить неопределенность в отношении применимости национальных специальных правил по борьбе с уклонением от уплаты налогов (*SAAR*).

Отличие от аргументов ОЭСР, в литературе приводятся противоположные доводы, основанные на отказе в льготе, осуществляемом страной в соответствии с *MLI* в отношении рассмотренной оговорки, в результате чего применение внутреннего правила *SAAR* (например, правил КИК) будет противоречить действующему налоговому соглашению, принятие оговорки не будет соответствовать внутренней налоговой политике, а правила КИК не будут соответствовать налоговой политике этих стран [27, р. 721]. Полагаем, что такое положение просто может рассматриваться как исключение из общего правила с точки зрения государства резидентства налогоплательщика, поскольку оно не ограничивает государства в налогообложении своих собственных резидентов [28]. Государство может облагать налогом своих резидентов в той мере, в какой оно не отказывает им в вычете в соответствии с налоговым соглашением.

6. Выводы

Налоговое право ЕС, национальное налоговое законодательство государств – членов ЕС и налоговые соглашения, заключенные государствами – членами ЕС, имеют свой собственный язык, концепции и задачи. Поэтому положения этих актов могут вступать в противоречие друг с другом. Взаимосвязь и порядок приоритета между различными «сегментами налогового права» должны быть определены

¹⁸ Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting (*MLI*). URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2315401e.pdf?expires=1464613318&id=id&accname=guest&checksum=BE459A70FD57062D024608062A23256A> (дата обращения: 11.03.2018). Ратифицирована Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 79-ФЗ «О ратификации многосторонней Конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размы-

ванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. Ст. 2203.

¹⁹ Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD, 2015. 104 p. DOI: 10.1787/9789264241695-en.

²⁰ Там же.

для понимания налоговых последствий в трансграничной ситуации.

Рассматривая проблему соотношения актов налогового права ЕС и международных налоговых соглашений необходимо отметить приоритет интеграционного наднационального права над СИДН. Тем не менее государства-члены сохраняют за собой право создавать свои собственные налоговые режимы и заключать налоговые соглашения, тем самым нередко создавая коллизии.

Норма налогового соглашения должна быть четко сформулирована, а также быть безусловной и не зависящей от национальных мер по имплементации. Применяемая напрямую норма интеграционного права является частью национального налогового права. Это означает, что они автоматически действуют в национальных правовых порядках, не требуя специальных мер по имплементации.

Национальное законодательство предусматривает меры устранения юридического многократного налогообложения только для своих резидентов. С другой стороны, в отношении налоговых соглашений, заключенных с третьими странами, приоритет одной системы над другой зависит от конкретного сценария, и в некоторых случаях достигнутый результат является результатом толкования положений СИДН.

Кроме того, налоговые соглашения должны иметь приоритетное действие, если они заключены до вступления государства в ЕС. Однако акт вторичного права ЕС имеет высшую юридическую силу, когда налоговые соглашения заключаются после принятия акта вторичного права ЕС или в период между вступлением в ЕС и принятием акта вторичного права ЕС. «Серой зоной» (эти случаи нуждаются в толковании по конкретному делу) остаются случаи налоговых соглашений, заключенных после вступления государства в ЕС, но до принятия акта вторичного права со ссылкой на тот же самый акт. В этом случае необходимо учитывать обязательство госу-

дарств – членов ЕС устранить несоответствия актов национального законодательства актам права ЕС.

Однако остается неясным, как долго государства-члены должны соблюдать такие положения и каковы последствия в случае, если они этого не делают, в результате чего соответствующие положения СИДН, приводящие к коллизии, должны продолжаться применяться в течение неуставленного периода.

Изложенное важно с точки зрения правоприменения в сфере борьбы с налоговыми злоупотреблениями по всему миру. Благодаря согласованию между Европейским Союзом и ОЭСР действий в части установления общих мер по борьбе с уклонением от уплаты налогов и сосредоточения внимания на субъективном элементе оценки потенциальных ситуаций злоупотреблений был установлен новый стандарт борьбы с уклонением от налогообложения. Для того чтобы этот стандарт был эффективным, необходимо оценить эти меры с целью определения перспективы их реального воздействия, как это было сделано с *MLI* и ее внедрением в качестве минимального стандарта для борьбы со злоупотреблениями договорами (*treaty shopping*).

Несмотря на множество исследований по этой проблематике, анализу последствий применения этих доктрин уделено не так много внимания [29, р. 4]. В литературе утверждается, что анализ такого воздействия должен быть проведен до внедрения общих правил по борьбе с уклонением от уплаты налогов в качестве минимального требования как в ЕС, так и в рамках ОЭСР, но при отсутствии оптимального решения следует рассмотреть эффективность этих правил [30]. В противном случае любые неблагоприятные последствия, например из-за нежелательных изменений в поведении налогоплательщиков, а также негативные последствия налоговой конкуренции между государствами могут подорвать международную налоговую систему даже после проведения реформ *BEPS* [31, р. 449].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пономарева К. А. Правовой режим налогообложения прибыли юридических лиц и доходов физических лиц в Российской Федерации и Европейском Союзе: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / К. А. Пономарева. – М., 2020. – 449 с.
2. Дёрнберг Р. Международное налогообложение / Р. Дёрнберг. – М. : Юнити, 1997. – 375 с.
3. Толстопятенко Г. П. Интеграционное налоговое право и новый миропорядок / Г. П. Толстопятенко // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11. – С. 23–35.
4. 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.

5. Marchgraber C. The Avoidance of Double Non-taxation in Double Tax Treaty Law: A Critical Analysis of the Subject-To-Tax Clause Recommended by the European Commission / C. Marchgraber // *EC Tax Review*. – 2014. – Vol. 23, no. 5. – P. 293–302.
6. Da Silva B. The Impact of Tax Treaties and EU Law on Group Taxation Regimes / B. Da Silva. – Kluwer Law International, 2016. – 665 p.
7. Kofler G. Double Taxation: A European 'Switch in Time'? / G. Kofler, R. Mason // *Columbia Journal of European Law*. – 2007. – Vol. 14, no. 1. – P. 63–98.
8. *Tax Treaty Law and EC Law* / Hrsg. M. Lang, J. Schuch, S. Staringer. – Wien : Linde, 2007. – 368 s. – (Schriftenreihe zum Internationalen Steuerrecht. Vol. 46).
9. Valente P. Guest Editorial: Trends in EU Tax Policy: EU's Renewed Commitment to Tax Good Governance in the EU and Beyond / P. Valente // *Intertax*. – 2021. – Vol. 49, no. 4. – P. 311–314.
10. Peeters B. The Hybrid Financial Instruments: The Effects of the OECD BEPS Action 2 Report and the ATAD / B. Peeters, L. Vanneste // *Intertax*. – 2021. – Vol. 49, no. 1. – P. 14–45.
11. Soom A. Double Taxation Resulting from the ATAD: Is There Relief? / A. Soom // *Intertax*. – 2020. – Vol. 48, no. 3. – P. 273–285.
12. Helminen M. *EU Tax Law – Direct Taxation* / M. Helminen. – 2020 ed. – IBFD, 2020. – 600 p.
13. Kemmeren E. Double Tax Conventions on Income and Capital and the EU: Past, Present and Future / E. Kemmeren // *EC Tax Review*. – 2012. – Vol. 21, iss. 3. – P. 157–177.
14. Пономарева К. А. Проблемы соотношения налогового права интеграционных объединений и договоров об избежании двойного налогообложения (на примере Европейского Союза) / К. А. Пономарева // *Право и экономика*. – 2016. – № 7. – С. 55–61.
15. Englmair V. The Relevance of the Fundamental Freedoms for Direct Taxation / V. Englmair // *Introduction to European Tax Law: Direct Taxation* / Eds. M. Lang, P. Pistone, J. Schuch, C. Staringer. – 2nd ed. – Spiramus Press, 2010. – P. 43–92.
16. Panzeri I. Tax Treaties versus EU Law: Which Should Prevail? / I. Panzeri // *European Taxation*. – 2021. – No. 4. – P. 147–155.
17. Von Papp K. Solving Conflicts with International Investment Treaty Law from an EU Law Perspective: Article 351 TFEU Revisited / K. Von Papp // *Legal Issues of Economic Integration*. – 2015. – Vol. 42, iss. 4. – P. 325–356.
18. De Groot I. M. Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the Netherlands / I. M. De Groot // *Intertax*. – 2019. – Vol. 47, no. 8–9. – P. 770–783.
19. Пономарева К. А. Стратегии борьбы с уклонением от налогообложения в Европейском союзе / К. А. Пономарева. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – 148 с.
20. Пономарева К. А. Общие правила борьбы с уклонением от налогообложения в ЕС: регулирование Директивы ATAD / К. А. Пономарева // *Налоговед*. – 2019. – № 4. – С. 80–88.
21. Пономарева К. А. Правовое регулирование борьбы с уклонением от налогообложения в Европейском Союзе: Директива Совета ЕС 2016/1164 / К. А. Пономарева // *Налоги*. – 2019. – № 2. – С. 43–47.
22. De Pietro C. Tax Treaty Override and the Need for Coordination between Legal Systems: Safeguarding the Effectiveness of International Law / C. De Pietro // *World Tax Journal*. – 2015. – Vol. 7, no. 1. – P. 73–97.
23. Arginelli P. The ATAD and Third Countries / P. Arginelli // *The External Tax Strategy of the EU in a Post-BEPS* / ed. A.J. Martín Jiménez. – IBFD, 2019. – P. 187–218.
24. 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.
25. Gommers S. Danish Dynamite: The 26 February 2019 CJEU Judgments in the Danish Beneficial Ownership Cases / S. Gommers // *EC Tax Review*. – 2019. – Vol. 28, no. 6. – P. 270–299.
26. Korving J. Case law note: Svig og Misbrug: The Danish Anti-Abuse Cases / J. Korving, L. C. van Hulten // *Intertax*. – 2019. – Vol. 47, no. 8. – P. 793–800.
27. Van Hulle G. Current Challenges for EU Controlled Foreign Company Rules / G. Van Hulle // *Bulletin for International Taxation*. – 2017. – Vol. 71, no. 12. – P. 719–724.
28. Chand V. The Interaction of Domestic Anti-Avoidance Rules with Tax Treaties (with Special References to the BEPS Project) / V. Chand ; ed. R. Danon. – Geneva ; Zurich ; Basel : Schulthess, 2018. – 586 p.

29. Weisbach D. A. *An Economic Analysis of Anti-Tax Avoidance Laws* : John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 99 / D. A. Weisbach. – Chicago, 2000. – 41 p.
30. Baerentzen S. *Limitation of holding structures for intra-EU dividends: A blow to tax avoidance?* : CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis Discussion Paper Series / S. Baerentzen, A. Lejour, M. van 't Riet. – Dec. 2019. – 52 p.
31. Devereux M. P. *Are we heading towards a corporate tax system fit for the 21st century?* / M. P. Devereux, J. Vella // *Fiscal Studies*. – 2014. – Vol. 35, no. 4. – P. 449–475.

REFERENCES

1. Ponomareva K.A. *The legal regime of taxation of profits of legal entities and income of individuals in the Russian Federation and the European Union: comparative legal research*, Doct. Diss. Moscow, 2020. 449 p. (In Russ.).
2. Dernberg R. *International taxation*. Moscow, Yuniti Publ., 1997. 375 p. (In Russ.).
3. Tolstopyatenko G.P. *Integration tax law and the new world order. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, no. 11, pp. 23–35. (In Russ.).
4. 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.
5. Marchgraber C. *The Avoidance of Double Non-taxation in Double Tax Treaty Law: A Critical Analysis of the Subject-To-Tax Clause Recommended by the European Commission*. *EC Tax Review*, 2014, vol. 23, no. 5, pp. 293–302.
6. Da Silva B. *The Impact of Tax Treaties and EU Law on Group Taxation Regimes*. Kluwer Law International, 2016. 665 p.
7. Kofler G., Mason R. *Double Taxation: A European 'Switch in Time'?* *Columbia Journal of European Law*, 2007, vol. 14, no. 1, pp. 63–98.
8. Lang M., Schuch J., Staringer S. (eds.) *Tax Treaty Law and EC Law*, Schriftenreihe zum Internationalen Steuerrecht, Vol. 46. Wien, Linde, Publ. 2007. 368 p.
9. Valente P. *Guest Editorial: Trends in EU Tax Policy: EU's Renewed Commitment to Tax Good Governance in the EU and Beyond*. *Intertax*, 2021, vol. 49, no. 4, pp. 311–314.
10. Peeters B., Vanneste L. *The Hybrid Financial Instruments: The Effects of the OECD BEPS Action 2 Report and the ATAD*. *Intertax*, 2021, vol. 49, no. 1, pp. 14–45.
11. Soom A. *Double Taxation Resulting from the ATAD: Is There Relief?* *Intertax*, 2020, vol. 48, no. 3, pp. 273–285.
12. Helminen M. *EU Tax Law – Direct Taxation*, 2020 ed. IBFD, 2021. 608 p.
13. Kemmeren E. *Double Tax Conventions on Income and Capital and the EU: Past, Present and Future*. *EC Tax Review*, 2012, vol. 21, iss. 3, pp. 157–177.
14. Ponomareva K.A. *Problems of correlation of the tax law of integration associations and agreements on avoidance of double taxation (on the example of the European Union)*. *Pravo i ekonomika = Law and economics*, 2016, no. 7, pp. 55–61. (In Russ.).
15. Englmaier V. *The Relevance of the Fundamental Freedoms for Direct Taxation*, in: Lang M., Pistone P., Schuch J., Staringer C. (eds.) *Introduction to European Tax Law: Direct Taxation*, 2nd ed., Spiramus Press, 2010, pp. 43–92.
16. Panzeri I. *Tax Treaties versus EU Law: Which Should Prevail?* *European Taxation*, 2021, no. 4, pp. 147–155.
17. Von Papp K. *Solving Conflicts with International Investment Treaty Law from an EU Law Perspective: Article 351 TFEU Revisited*. *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, vol. 42, iss. 4, pp. 325–356.
18. De Groot I.M. *Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the Netherlands*. *Intertax*, 2019, vol. 47, no. 8–9, pp. 770–783.
19. Ponomareva K.A. *Strategies to combat tax evasion in the European Union*. Moscow, Infotropik Media Publ., 2018. 148 p. (In Russ.).
20. Ponomareva K.A. *General rules for combating tax evasion in the EU: the ATAD regulation*. *Nalogoved = Tax expert*, 2019, no. 4, pp. 80–88. (In Russ.).

21. Ponomareva K.A. Legal regulation of combating tax evasion in the European Union: the EU Council Directive 2016/1164. *Nalogi = Taxes*, 2019, no. 2, pp. 43–47. (In Russ.).
22. De Pietro C. Tax Treaty Override and the Need for Coordination between Legal Systems: Safeguarding the Effectiveness of International Law. *World Tax Journal*, 2015, vol. 7, no. 1, pp. 73–97.
23. Arginelli P. The ATAD and Third Countries, in: Martín Jiménez A.J. (ed.) *The External Tax Strategy of the EU in a Post-BEPS*, IBFD, 2019, pp. 187–218.
24. 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.).
25. Gommers S. Danish Dynamite: The 26 February 2019 CJEU Judgments in the Danish Beneficial Ownership Cases. *EC Tax Review*, 2019, vol. 28, no. 6, pp. 270–299.
26. Korving J., van Hulten L.C. Case law note: Svig og Misbrug: The Danish Anti-Abuse Cases. *Intertax*, 2019, vol. 47, no. 8, pp. 793–800.
27. Van Hulle G. Current Challenges for EU Controlled Foreign Company Rules. *Bulletin for International Taxation*, 2017, vol. 71, no. 12, pp. 719–724.
28. Chand V. *The Interaction of Domestic Anti-Avoidance Rules with Tax Treaties (with Special References to the BEPS Project)*, ed. R. Danon. Geneva, Zurich, Basel, Schulthess Publ., 2018. 586 p.
29. Weisbach D.A. *An Economic Analysis of Anti-Tax Avoidance Laws*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 99. Chicago, 2000. 41 p.
30. Baerentzen S., Lejour A., van 't Riet M. *Limitation of holding structures for intra-EU dividends: A blow to tax avoidance?*, CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis Discussion Paper Series. Dec. 2019. 52 p.
31. Devereux M.P., Vella J. Are we heading towards a corporate tax system fit for the 21st century? *Fiscal Studies*, 2014, vol. 35, no. 4, pp. 449–475.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Karina A. Ponomareva – Doctor of Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
email: karinaponomareva@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2951-3067

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пономарева К.А. Акты налогового права Европейского Союза и соглашения об избежании двойного налогообложения: проблемы соотношения при установлении правил борьбы с налоговыми злоупотреблениями / К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 175–186. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).175-186.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ponomareva K.A. The acts of the EU tax law and double tax treaties: the problems of correlation in establishing anti-tax avoidance rules. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 175–186. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).175-186. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 343.96

DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).187-196



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПСИХИАТРИЧЕСКИХ МЕР ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.Л. Санташов¹, М.Ю. Кашинский², Л.Н. Тарабуев³

¹ *Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, г. Москва, Россия*

² *Академия МВД Республики Беларусь, г. Минск, Беларусь*

³ *Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

06 апреля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Исследуется институт психиатрических мер принудительного характера и его законодательная регламентация в законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации. Анализируется специфика белорусского и российского уголовного законодательства. Высказаны предложения о необходимости совершенствования законодательной регламентации психиатрических мер принудительного характера в уголовных кодексах Республики Беларусь и Российской Федерации.

Ключевые слова

Психиатрические меры
принудительного характера,
принудительные меры
медицинского характера,
принудительные меры
безопасности и лечения,
психическое расстройство,
преступность лиц с психическими
расстройствами

LEGAL PROBLEMS OF USE OF COMPULSORY PSYCHIATRIC TREATMENT IN RUSSIA AND BELARUS

Andrey L. Santashov¹, Mikhail Yu. Kashinskiy², Leonid N. Tarabuev³

¹ *Moscow Academy of the Investigative Committee, Moscow, Russia*

² *Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus*

³ *Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia*

Article info

Received –

2021 April 06

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

The subject of the research is the problems of legislative regulation of compulsory psychiatric measures in the criminal legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis that there are defects in legislative regulation that prevent the effective use of compulsory psychiatric treatment. They are not eliminated in the Criminal Codes of the Russian Federation and the Republic of Belarus. Research methodology. On the basis of a system-integrated approach on an interdisciplinary basis, a scientific analysis of special legal and forensic psychiatric scientific literature and interpretation of the criminal legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation were carried out.

Keywords

Compulsory psychiatric treatment,
compulsory measures of a medical
nature, compulsory measures of
safety and treatment, mental
disorder, criminality of persons
with mental disorders

Main results. An analysis of the Criminal Codes of the Republic of Belarus and the Russian Federation showed that compulsory psychiatric treatment is an independent institution of criminal law, which is regulated in sufficient detail in the national criminal legislation. The article includes a comparative legal analysis of the norms of the criminal legislation of both states (Chapter 14 of the Criminal Code of the Republic of Belarus and Chapter 15 of the Criminal Code of the Russian Federation) that regulate psychiatric coercive measures ap-

plied to persons with mental disorders who have committed illegal acts. Based on the results of the study, a number of problems were identified in the legislative regulation of psychiatric compulsory measures in the criminal codes of both states, the authors propose directions for further improvement of the current criminal legislation.

Conclusions. The Criminal Codes of the Republic of Belarus and the Russian Federation contain only general criteria for choosing the type of psychiatric measures of a coercive nature, in the most general form, the procedure for their change and termination is provided, they need editorial clarification of their purpose. There is no legislative definition of the concepts of “coercive security measures and treatment” (Chapter 14 of the Criminal Code of the Republic of Belarus) and “compulsory measures of a medical nature” (Chapter 15 of the Criminal Code of the Russian Federation), etc., which causes serious difficulties in law enforcement practice and indicates the need to continue work to improve the current criminal legislation.

The terminology used “coercive and security measures and treatment” (Chapter 14 of the Criminal Code of the Republic of Belarus) and “coercive measures of a medical nature” (Chapter 15 of the Criminal Code of the Russian Federation) does not reflect the specifics of these measures, which in their essence and content are exclusively psychiatric measures. The identified problems of legislative regulation of psychiatric compulsory measures in the criminal legislation of both states require their further resolution, and based on the interdisciplinary medico-legal nature of the problems involved, with the obligatory involvement of forensic psychiatrists in their solution.

1. Введение

Одним из эффективных средств противодействия преступности и общественно опасным действиям (далее – ООД) лиц с психическими расстройствами является своевременное и адекватное применение к данной категории лиц специальных принудительных медицинских мер – психиатрических мер принудительного характера [1; 2].

В целом ощутимый результат от применения данных мер к лицам с психическими расстройствами, совершившим преступления или ООД, обеспечил их законодательную регламентацию как в международных нормативных правовых актах¹, так и в уголовном законодательстве большинства стран мира [3, с. 77; 4–14].

Психиатрические меры принудительного характера (далее – ПМПХ) условно могут быть разделены на две группы: недобровольные психиатрические меры, осуществляемые в порядке оказания психиатрической помощи гражданам, которые вследствие имеющихся у них психических расстройств являются потенциально опасными для окружающих и (или) са-

мого себя, однако они еще не совершили никаких противоправных деяний, и недобровольные психиатрические меры, применяемые к гражданам с психическими расстройствами, совершившими противоправные деяния, которые по характеру совершенного ими деяния и своему психическому состоянию представляют опасность для общества. Соответственно, первая группа мер регулируется национальным и международным законодательством, регламентирующим оказание психиатрической помощи, а вторая группа мер – уголовным законодательством. Вместе с тем в уголовно-правовой науке до сих пор отсутствуют единые точки зрения на правую природу ПМПХ [15], а в нормативных правовых актах отсутствует их законодательное определение.

Как показал анализ специальной литературы, а также как свидетельствуют результаты собственных исследований [16–18], уголовно-правовые нормы, регламентирующие вопросы назначения, применения, реализации и отмены ПМПХ к лицам с психическими расстройствами, совершившими преступления или ООД, имеют достаточно много пробелов, что вызы-

¹ См.: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными Приняты на первом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 году, и одобрены Экономическим и Социальным Советом в его резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prison.shtml (дата обращения: 02.03.2021); Принципы защиты психиче-

ски больных лиц и улучшения психиатрической помощи: приняты резолюцией 46/119 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/mental_health_care.shtml (дата обращения: 02.03.2021); Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения: заключена в г. Москве 28 марта 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».

вает трудности в применении их на практике, на что неоднократно указывали в своих трудах как ученые-юристы (Ю.М. Антонян, А.В. Беловодский, А.И. Бойко, С.В. Бородин, С.Е. Вицин, Ю.А. Герасина, В.И. Горбцов, А.Я. Гришко, А.И. Друзин, В.С. Егоров, Н.В. Жарко, Н.Г. Иванов, А.А. Крымков, Р.И. и Ю.Р. Михеевы, Г.В. Назаренко, С.В. Полубинская, Б.А. Протченко, А.В. Рагулина, А.И. Ситникова, Б.А. и С.Б. Спасенниковы, С.Я. Улицкий, А.А. Хомовский, С.Н. Шишков и др.), так и ученые – судебные психиатры (А.Д. Балашов, Т.Б. Дмитриева, В.В. Дукорский, В.П. Котов, Д.А. Малкин, М.М. и В.В. Мальцевы, В.Б. Первомайский, Е.И. Скугаревская, А.А. Ткаченко, Б.В. Шостакович и др.). При этом совершенно очевидно, что ПМПХ, применяемые к лицам с психическими расстройствами, совершившим преступления или ООД, «являются межотраслевым институтом, поскольку изучаются и активно разрабатываются не только уголовным правом, но и судебной психиатрией», соответственно проблемы назначения, применения, реализации и отмены ПМПХ, как и «проблема невменяемости и уменьшенной вменяемости, относятся к комплексным междисциплинарным проблемам науки и практики, законодательная регламентация которых в настоящее время нуждается в дальнейшем совершенствовании» [16, с. 130].

С целью теоретического осмысления проблем законодательной регламентации ПМПХ к лицам с психическими расстройствами, совершившим противоправные деяния, и изучения опыта соседних государств, нами проведен сравнительно-правовой анализ соответствующих норм уголовного законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.

2. Терминология и законодательное регулирование ПМПХ

Терминологически ПМПХ в уголовных кодексах (далее – УК) обоих государств обозначаются по-разному: «принудительные меры безопасности и лечения» (гл. 14 УК РБ) и «принудительные меры медицинского характера» (гл. 15 УК РФ). Однако указанная терминология, используемая в УК, не отражает существенной характеристики данных мер, которые «по своему содержанию являются не просто медицинскими, а *психиатрическими*» [19, с. 163], реализующимися в медицинских учреждениях (организациях здравоохранения), основным видом деятельности которых являются организация и оказание психиатрической помощи.

Анализ УК РБ и РФ показал, что ПМПХ являются самостоятельным институтом уголовного права, который достаточно подробно регламентирован в нацио-

нальном уголовном законодательстве: в УК РБ им посвящен раздел IV «Принудительные меры безопасности и лечения», гл. 14, которая содержит восемь статей (ст. 100–107); в УК РФ – раздел VI «Иные меры уголовно-правового характера», гл. 15, которая также содержит восемь статей (ст. 97–104). В указанных разделах и главах УК РБ и РФ: указаны цели (ст. 100 УК РБ и ст. 98 УК РФ), основания назначения (ст. 102 УК РБ и ст. 97 УК РФ), перечислены их виды (ст. 101 УК РБ и ст. 99 УК РФ), в самом общем виде предусмотрен порядок их изменения и прекращения (ст. 103 УК РБ и ст. 102 УК РФ), зачета времени их применения (ст. 105 УК РБ и ст. 103 УК РФ), а также возможность их применения вместе с исполнением наказания (ст. 106–107 УК РБ и ст. 104 УК РФ), в отличие от уголовного законодательства стран дальнего зарубежья, где ПМПХ, как правило, «не выделяются в самостоятельный институт уголовного права, а входят в состав мер безопасности или иных уголовно-правовых мер», а законодатель почти не определяет их цели» [3, с. 77–78].

Вместе с тем в УК обоих государств отсутствует законодательное определение самих понятий «принудительные меры безопасности и лечения» (гл. 14 УК РБ) и «принудительные меры медицинского характера» (гл. 15 УК РФ), используемых для обозначения ПМПХ.

3. Категории лиц, к которым применяются ПМПХ

По характеру уголовно-правового воздействия на лиц с психическими расстройствами, совершившими противоправные деяния, нормы в УК обоих государств могут быть объединены в две группы: уголовно-правовые нормы, в которых имеющиеся у лиц психические расстройства дают суду возможность применения ПМПХ без назначения наказания (ч. 2 ст. 28, ст. 101 УК РБ и ч. 2 ст. 21, п. «а», «б» ч. 1 ст. 97 УК РФ) и уголовно-правовые нормы, в которых имеющиеся у лиц психические расстройства дают суду возможность применения ПМПХ совместно с назначением наказания (ч. 2 ст. 29, ч. 2 ст. 30, ст. 106, 107 УК РБ и ч. 2 ст. 22, п. «в», «д» ч. 1 ст. 97 УК РФ).

Следует отметить, что категории лиц с психическими расстройствами, к которым могут применяться ПМПХ, в УК обоих государствах несколько отличаются.

В УК РБ ПМПХ могут применяться к лицам с психическими расстройствами, совершившим преступления: в состоянии невменяемости (ч. 2 ст. 28, ст. 101); в состоянии вменяемости, но заболевшим до постановления приговора или во время отбывания наказания психическим расстройством, лишая-

щим их возможности сознавать значение своих действий или руководить ими (ст. 101); в состоянии уменьшенной вменяемости (ч. 2 ст. 29, ч. 2 ст. 100); в состоянии вменяемости, но страдающим хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией (ч. 2 ст. 30, ч. 3 ст. 100).

Согласно ч. 1. ст. 97 УК РФ ПМПХ могут применяться к следующим категориям лиц с психическими расстройствами: совершившим противоправные деяния, в состоянии невменяемости; к лицам, у которых после совершения преступления наступило психическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания; к лицам, совершившим преступление и страдающим психическими расстройствами, не исключающими вменяемости и к лицам, совершившим в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости. Отметим, что ранее в УК РФ в перечень лиц, к которым могли применяться ПМПХ совместно с назначенным наказанием, также включались лица, совершившие противоправные деяния и страдающие такими психическими расстройствами как хронический алкоголизм и наркомания (п. «г» ч. 1. ст. 97), однако в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ данный пункт утратил силу.

4. Цели применения ПМПХ

УК РФ для каждой из выделенных категорий лиц, которой могут быть назначены ПМПХ, выделяет свои цели: для лиц, признанных невменяемыми в отношении содеянного деяния, – это предупреждения со стороны этих лиц новых общественно опасных деяний, охрана и лечение таких лиц (ч. 1 ст. 100); для лиц, признанных уменьшено вменяемыми, – это создание условий для лечения и достижения целей уголовной ответственности (ч. 2 ст. 100); для лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, – это лечение и создание условий, способствующих достижению целей уголовной ответственности (ч. 3 ст. 100).

В УК РФ, в отличие от УК РБ, цель применения ПМПХ ко всем выделенным категориям лиц одна – «излечение лиц, указанных в ч. 1 ст. 97 настоящего Кодекса, или улучшение их психического состояния, а также предупреждение совершения ими новых деяний, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса» (ст. 98).

Следует подчеркнуть, что цели ПМПХ в уголовном законодательстве обоих государств (ст. 98 УК РФ и ст. 100 УК РБ) отличаются от целей наказания, при этом в них условно можно выделить две составляющие:

1) юридическую – это предупреждение со стороны лиц с психическими расстройствами новых деяний (ООД) (ст. 98 УК РФ и ч. 1 ст. 100 УК РБ), а также создание условий для достижения целей уголовной ответственности (ч. 2–3 ст. 100 УК РБ);

2) медицинскую – это излечение, улучшение психического состояния (ст. 98 УК РФ) или лечение (ч. 1 ст. 100 УК РБ).

Соответственно, по своему содержанию цель ПМПХ является медико-правовой, заключающейся в устранении общественной опасности лица, обусловленной психическим расстройством, путем оказания лицу психиатрической помощи в принудительном порядке.

Кроме того, следует отметить, что медицинская составляющая цели ПМПХ, сформулированная российским законодателем, выглядит (является) более предпочтительной, поскольку ориентирована на достижение конечного результата – «излечение лиц» или «улучшение их психического состояния» (ст. 98 УК РФ), а не на процесс – «лечение» (ч. 1 ст. 100 УК РБ). Вместе с тем мы солидарны с мнением Б.А. и С.Б. Спасенниковых о том, что «излечение, выздоровление лиц, страдающих хроническим психическим расстройством (коих абсолютное большинство среди направленных на принудительное лечение), труднодостижимо при современном состоянии психиатрической науки и практики» [20, с. 222], в этой связи, по нашему убеждению, более реально достижимой медицинской составляющей целью ПМПХ является не излечение лица, а улучшение его психического состояния (психического здоровья). В связи с этим полагаем, что будет более целесообразным сформулировать медицинскую составляющую цели ПМПХ как улучшение психического состояния (психического здоровья) лиц, при которых не требуется дальнейшего применения ПМПХ.

5. Виды ПМПХ, проблемы их выбора и применения

УК обоих государств (ст. 98 УК РФ и ст. 101 УК РБ) предусматривает выделение четырех видов ПМПХ, из которых один реализуется в амбулаторных условиях и три в стационарных, отличающихся друг от друга лишь режимом содержания: принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбула-

торных условиях ст. 98 УК РФ (принудительное амбулаторное наблюдение и лечение у врача-специалиста в области оказания психиатрической помощи ст. 101 УК РФ); принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа ст. 98 УК РФ (принудительное лечение в психиатрическом стационаре с обычным наблюдением ст. 101 УК РФ); принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа ст. 98 УК РФ (принудительное лечение в психиатрическом стационаре с усиленным наблюдением ст. 101 УК РФ); принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением ст. 98 УК РФ (принудительное лечение в психиатрическом стационаре со строгим наблюдением ст. 101 УК РФ).

Соответственно, как юридические, так и медицинские составляющие цели ПМПХ находят общее выражение в их условиях реализации (амбулаторные и три варианта стационарных), оптимально способствующих устранению общественной опасности. Указанные виды ПМПХ в Республике Беларусь реализуются в психиатрических организациях, подчиненных Министерству здравоохранения.

Согласно ч. 1 ст. 107 УК РФ в случае совершения преступления лицами, страдающими хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, суд при наличии медицинского заключения наряду с наказанием за совершенное преступление может применить к ним принудительное лечение. При этом принудительное лечение от хронического алкоголизма, наркомании или токсикомании лиц, осужденных к аресту, лишению свободы или пожизненному заключению, проводится по месту отбывания наказания, а осужденных к иным видам наказания или иным мерам уголовной ответственности – по месту жительства путем принудительного амбулаторного наблюдения и лечения (ч. 2 ст. 107 УК РФ).

При решении вопроса о применении и выборе вида ПМПХ в отношении лица с психическим расстройством судам, в соответствии с Постановлениями Пленума Верховного Суда РФ от 28 марта 2013 г. № 1 «О практике применения судами принудитель-

ных мер безопасности и лечения в уголовном судопроизводстве»² и Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера»³ наряду с оценкой характера совершенного лицом деяния, необходимо оценить психическое состояние лица, его совершившего, а также выяснить, представляет ли психическое расстройство лица опасность для него или других лиц либо существует возможность причинения им иного вреда. То есть судьям необходимо определить наличие, а также степень выраженности общественной опасности лица, связанной с имеющимся у него психическим расстройством. Очевидно, что в данной ситуации для принятия верного решения судьям необходимы специальные знания судебной психиатрии, которыми юристы не обладают [21; 22]. Не случайно в этой ситуации принятию судом решения вопроса о применении ПМПХ и выборе конкретного их вида, также как и решение вопросов о невменяемости и уменьшенной вменяемости лица, предшествует обязательное назначение и проведение судебно-психиатрической экспертизы (далее – СПЭ). При этом, как следует из постановлений Пленума Верховного Суда РФ 28 марта 2013 г. № 1 и Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6, «суду надлежит мотивировать принятое решение на основе оценки заключения эксперта (экспертов) о психическом состоянии лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, и других собранных по делу доказательств».

Как показал анализ специальной литературы, в настоящее время методика оценки общественной опасности у лиц, страдающих психическими расстройствами, является мало разработанной областью применения психиатрических знаний [23–27], не случайно при производстве СПЭ экспертный вопрос о выборе и рекомендации принудительных мер безопасности и лечения, направленных на предупреждение новых общественно опасных деяний, охрану и лечение лиц, их совершивших, является продолжением и логическим завершением целого комплекса решаемых экспертом-психиатром вопросов в отношении подозреваемых (обвиняемых), а также центральным вопросом в отношении лиц,

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 марта 2013 г. № 1 «О практике применения судами принудительных мер безопасности и лечения в уголовном судопроизводстве» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера (ред. от 3 марта 2015 г. № 9) // СПС «КонсультантПлюс».

заболевших психическим расстройством во время отбывания наказания [28–30].

Таким образом, исходя из того, что в УК РБ и РФ перечислены лишь общие критерии выбора вида ПМПХ, в самом общем виде предусмотрен порядок их изменения и прекращения, а других нормативных правовых актов, детализирующих применение ПМПХ, в странах нет, можно констатировать, что проблемы законодательной регламентации ПМПХ в уголовном законодательстве обоих государств требуют своего дальнейшего разрешения, а исходя из междисциплинарного медико-правового характера затронутых проблем ПМПХ с обязательным привлечением к их решению специалистов судебных психиатров.

6. Заключение

Подводя итог проведенного нами сравнительно-правового анализа норм уголовного законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, регламентирующих применение ПМПХ к лицам с психическими расстройствами, совершившими противоправные деяния, можно сделать следующие выводы:

1. ПМПХ, применяемые к лицам с психическими расстройствами, совершившими преступления или ООД в Республике Беларусь и Российской Федерации, являются самостоятельным институтом уголовного права, которые в УК терминологически обозначаются по-разному: «принудительные меры безопасности и лечения» (гл. 14 УК РБ) и «принудительные меры медицинского характера» (гл. 15 УК РФ). При этом используемая терминология («принудительные и меры безопасности и лечения» и «принудительные меры медицинского характера») не отражает специфики указанных мер, которые по своей сути и содержанию являются исключительно психиатрическими мерами.

2. В УК обоих государств обозначены наиболее существенные позиции для принятия решения о применении ПМПХ и выборе конкретного их вида: субъекты, которым могут быть назначены ПМПХ (ч. 1. ст. 97 УК РФ и в ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 29, ч. 2 ст. 30, ст. 100, 101 УК РБ), основания назначения (применения) ПМПХ (ст. 97 УК РФ и ст. 102 УК РБ), цели ПМПХ (ст. 98 УК РФ и ст. 100 УК РБ), виды ПМПХ (ст. 99 УК РФ и ст. 101 УК РБ), изменение и прекращение ПМПХ (ст. 102 УК РФ и ст. 103 УК РБ), зачета времени их при-

менения (ст. 103 УК РФ и ст. 105 УК РБ), а также возможность их применения вместе с исполнением наказания (ст. 104 УК РФ и ст. 106–107 УК РБ).

3. Категории лиц с психическими расстройствами, к которым могут применяться ПМПХ, в УК обоих государств несколько отличаются. УК РБ для каждой из четырех выделенных категорий лиц, которой могут быть назначены ПМПХ, выделяет свои цели, в УК РФ цель применения ПМПХ ко всем выделенным категориям лиц одна.

4. Цели ПМПХ в уголовном законодательстве обоих государств (ст. 98 УК РФ и ст. 100 УК РБ) отличаются от целей наказания и по своему содержанию являются медико-правовыми, в которых условно можно выделить две составляющие: 1) юридическую – это предупреждение со стороны лиц с психическими расстройствами новых деяний (ООД) (ст. 98 УК РФ и ч. 1 ст. 100 УК РБ), а также создание условий для достижения целей уголовной ответственности (ч. 2–3 ст. 100 УК РБ); 2) медицинскую – это излечение, улучшение психического состояния (ст. 98 УК РФ) или лечение (ч. 1 ст. 100 УК РБ). Медицинская составляющая цели ПМПХ, сформулированная российским законодателем, выглядит (является) более предпочтительной, поскольку ориентирована на достижение конечного результата – «излечение лиц» или «улучшение их психического состояния» (ст. 98 УК РФ), а не на процесс – «лечение» (ч. 1 ст. 100 УК РБ).

В настоящее время УК обоих государств содержат лишь общие критерии выбора вида ПМПХ, в самом общем виде предусмотрен порядок их изменения и прекращения, нуждаются в редакционном уточнении цели ПМПХ, отсутствует законодательное определение понятий «принудительные меры безопасности и лечения» (гл. 14 УК РБ) и «принудительные меры медицинского характера» (гл. 15 УК РФ), используемые для обозначения ПМПХ и др., что вызывает серьезные трудности в правоприменительной практике и свидетельствует о необходимости продолжения работы по совершенствованию действующего уголовного законодательства. Исходя из специфического междисциплинарного медико-правового характера затронутых проблем ПМПХ, полагаем, что к нормотворческой деятельности по совершенствованию норм уголовного законодательства, регламентирующих ПМПХ, также должны быть привлечены специалисты судебных психиатры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шеслер А. В. Общественная опасность лица как основание применения к нему принудительных мер медицинского характера / А. В. Шеслер, А. В. Веселовская // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2021. – Т. 15. – № 4. – С. 426–433.
2. Меркурьев В. В. Уголовно-правовые меры, обеспечивающие реализацию лечения социально значимых заболеваний: обязательное применение или выборочное дополнение / В. В. Меркурьев, А. В. Звонов, А. А. Яковлев // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2021. – Т. 15, № 3. – С. 332–340.
3. Маркова М. А. Принудительные меры медицинского характера в уголовном законодательстве некоторых зарубежных государств / М. А. Маркова // *Право.by*. – 2017. – № 1 (45). – С. 77–82.
4. Тепляшин П. В. Концепция развития уголовно-исполнительной системы России в свете интерпретированных принципов европейской пенитенциарной практики / П. В. Тепляшин // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. – 2020. – Т. 11. – Вып. 1. – С. 129–139.
5. Чупрова О. Н. Дифференциация ответственности в уголовном праве стран континентальной Европы и России / О. Н. Чупрова, В. Г. Белоус. – Архангельск : Ин-т управления, 2015. – 197 с.
6. Ахраменка Н. Ф. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н. Ф. Ахраменка ; под ред. А. В. Баркова, В. М. Хомича. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2007. – 1007 с.
7. Бимбинов А. А. Развитие медицинского уголовного права в Германии и России / А. А. Бимбинов, Д. Штаге // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2021. – Т. 15, № 4. – С. 456–465.
8. Малиновский А. А. Сравнительное правоведение в сфере уголовного права : моногр. / А. А. Малиновский. – М. : Международные отношения, 2002. – 376 с.
9. Крылова Н. Н. Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии) / Н. Н. Крылова, А. В. Серебрянникова. – М. : Зерцало, 1997. – 192 с.
10. Аистова Л. С. Уголовное право зарубежных стран / Л. С. Аистова, Д. Ю. Краев. – СПб. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. – 132 с.
11. Арямов А. А. Уголовное право зарубежных государств / А. А. Арямов, В. П. Бодаевский, А. В. Кисин. – М. : КноРус, 2018. – 324 с.
12. Ключанова Т. М. Уголовное право зарубежных стран / Т. М. Ключанова. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2015. – 95 с.
13. Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право / А. Э. Жалинский. – М. : ТК Велби : Проспект, 2006. – 560 с.
14. Лун Ч. Проблемы уголовно-правовых санкций в Китае: современное состояние и перспективы развития / Ч. Лун // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. – 2020. – Т. 11, вып. 1. – С. 173–179.
15. Лаптев Д. Б. О правовой природе принудительных мер медицинского характера / Д. Б. Лаптев // *Российская юстиция*. – 2019. – № 12. – С. 24–27.
16. Кашинский М. Ю. О необходимости совершенствования института принудительных мер безопасности и лечения в уголовном законодательстве / М. Ю. Кашинский // *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. – 2020. – № 2. – С. 126–131.
17. Кашинский М. Ю. Проблемы совершенствования реализации принудительных мер безопасности и лечения в отношении лиц с уменьшенной вменяемостью / М. Ю. Кашинский // *Совершенствование деятельности органов внутренних дел с учетом современных реалий : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 25-летию Независимости Республики Казахстан и 20-летию со дня основания учеб. заведения (18 нояб. 2016 г.)*. – Актобе : Қазақстан Республикасы ІІ М.М. Бөкенбаев атындағы Ақтөбе заң институты, 2016. – С. 104–107.
18. Санташов А. Л. Применение принудительных мер медицинского характера в отношении осужденных: проблемы дифференциации и индивидуализации / А. Л. Санташов, Н. М. Ефремова // *Вестник института: преступление, наказание, исправление*. – 2019. – № 1 (13). – С. 85–89.
19. Шишков С. Н. Законодательные проблемы принудительных мер медицинского характера (глава 15 УК РФ) / С. Н. Шишков, С. Н. Полубинская // *Lex Russica*. – 2019. – № 6. – С. 161–172.
20. Спасенников Б. А. Невменяемость в уголовном праве : моногр. / Б. А. Спасенников, С. Б. Спасенников. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 256 с.

21. Жуковец К. Г. Принудительные меры безопасности и лечения, рекомендуемые лицам, страдающим психическим расстройством (заболеванием), направленные на предупреждение новых общественно опасных деяний, охрану и лечение таких лиц (основы судебно-психиатрической оценки, методика выполнения экспертного задания) : метод. рекомендации / К. Г. Жуковец, Ю. И. Остянко, Е. Д. Евтухович. – Минск : Гл. упр. судеб.-психиатр. экспертиз центр. аппарата Гос. ком. судеб. экспертиз Республики Беларусь, 2015. – 25 с.
22. Shandra B. B. The change of person's worldview in the process of the criminal world subculture formation / B. B. Shandra, I. Y. Ostapets // *Sciences of Europe*. – 2019. – Vol. 36, no. 3. – P. 64–68.
23. Tygart C. E. Criminal subculture influence among middle-class and nonaffluent youth / C. E. Tygart // *Urban Education*. – 1981. – Vol. 15, № 4. – P. 481–484.
24. Richards S. C. USP marion. the first federal supermax / S. C. Richards // *The Prison Journal*. – 2008. – Vol. 88, № 1. – P. 6–22.
25. Echeburúa E. Psychopathological profile of men convicted of gender violence. A study in the prisons of Spain / E. Echeburúa, Ja. Fernández-Montalvo, P. J. Amor // *Journal of Interpersonal Violence*. – 2003. – Vol. 18, № 7. – P. 798–812.
26. Спасенников Б. А. Преступное поведение и психические расстройства : моногр. / Б. А. Спасенников, А. М. Смирнов, А. Н. Тихомиров. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 198 с.
27. Спасенников Б. А. Природа половых эксцессов осужденных и основные направления их профилактики в условиях исправительных учреждений нового вида / Б. А. Спасенников, А. М. Смирнов // *Уголовно-исполнительное право*. – 2011. – № 2 (12). – С. 33–36.
28. Johnson H. D. Peer conflict avoidance: associations with loneliness, social anxiety, and social avoidance / H. D. Johnson, J. C. LaVoie, M. C. Spencer // *Psychological Reports*. – 2001. – Vol. 88, № 1. – P. 227–235.
29. Maslach C. Maslach Burnout Inventory (MB1) / C. Maslach, S. E. Jackson, M. P. Leiter, W. B. Schaufeli, R. L. Schwab. – Palo : Consulting Psychologists press, 1986. – 112 p.
30. Смирнов А. М. Длительные сроки лишения свободы в отношении осужденных мужчин (уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Смирнов. – Вологда, 2009. – 247 с.

REFERENCES

1. Shesler A.V., Veselovskaya A.V. Public danger of a person as a basis for applying compulsory medical measures. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2021, vol. 15, no. 4, pp. 426–433. (In Russ.).
2. Merkur'ev V.V., Zvonov A.V., Yakovlev A.A. Criminal law measures providing for the treatment of socially significant diseases: a mandatory application or a selective addition. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2021, vol. 15, no. 3, pp. 332–340. (In Russ.).
3. Markova M.A. Compulsory medical measures in the criminal law of some foreign states. *Pravo.by*, 2017, no. 1 (45), pp. 77–82. (In Russ.).
4. Teplyashin P.V. Concept of the development of the Russian penitentiary system in light of interpreted principles of European penitentiary practice. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, vol. 11, iss. 1, pp. 129–139. (In Russ.).
5. Chuprova O.N., Belous V.G. *Differentiation of responsibility in criminal law of Continental Europe and Russia*. Arkhangelsk, Institute of Management Publ., 2015. 197 p. (In Russ.).
6. Akhramenka N.F. *Scientific and practical commentary to the Criminal Code of the Republic of Belarus*, ed. by A.V. Barkov, V.M. Khomich. Minsk, GIUST BGU Publ., 2007. 1007 p. (In Russ.).
7. Bimbinov A.A., Shtage D. The development of medical criminal law in Germany and in Russia. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2021, vol. 15, no. 4, pp. 456–465. (In Russ.).
8. Malinovskii A.A. *Comparative criminal law*, Monograph. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2002. 376 p. (In Russ.).
9. Krylova N.N., Serebryannikova A.V. *Criminal law in foreign countries (England, USA, France, Germany)*. Moscow, Zertsalo Publ., 1997. 192 p. (In Russ.).
10. Aistova L.S., Kraev D.Yu. *Criminal law of foreign countries*. St. Petersburg, Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation Publ., 2013. 132 p. (In Russ.).

11. Aryamov A.A., Bodaevskii V.P., Kisin A.V. *Criminal law of foreign states*. Moscow, KnoRus Publ., 2018. 324 p. (In Russ.).
12. Klyukanova T.M. *Criminal law of foreign countries*. St. Petersburg, St. Petersburg University Publ., 2015. 95 p. (In Russ.).
13. Zhalinskii A.E. *Modern German criminal law*. Moscow, TK Velbi Publ., Prospekt Publ., 2006. 560 p. (In Russ.).
14. Changhai Long. The problem of criminal sanctions in China: current situation and prospect. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, vol. 11, iss. 1, pp. 173–179. (In Russ.).
15. Laptev D.B. On the legal nature of compulsory medical measures. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2019, no. 12, pp. 24–27. (In Russ.).
16. Kashinskii M.Yu. On the need to improve the institution of compulsory security measures and treatment in criminal legislation. *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus' = Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus*, 2020, no. 2, pp. 126–131. (In Russ.).
17. Kashinskii M. Yu. Problems of improving the implementation of compulsory security and treatment measures for persons with diminished responsibility, in: *Sovershenstvovanie deyatelnosti organov vnutrennikh del s uchetom sovremennykh realii*, the materials of the international scientific-practical conference dedicated to the 25th anniversary of Independence of the Republic of Kazakhstan and the 20th anniversary of the establishment of the educational institution (November 18, 2016), Aktobe, Aktobe law institute of the Republic of Kazakhstan named after M. Bukeibaev, 2016, pp. 104–107. (In Russ.).
18. Santashov A.L., Efremova N.M. The use of compulsory medical measures against convicts: problems of differentiation and individualization. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie*, 2019, no. 1 (13), pp. 85–89. (In Russ.).
19. Shishkov S.N., Polubinskaya S.N. Legislative problems of mandatory medical measures (chapter 15 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Lex Russica*, 2019, no. 6, pp. 161–172. (In Russ.).
20. Spasennikov B.A., Spasennikov S.B. *Insanity in criminal law*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2013. 256 p. (In Russ.).
21. Zhukovets K.G., Ostyanko Yu.I., Evtukhovich E.D. *Methodological recommendations on compulsory security and treatment measures recommended for persons suffering from mental disorder (illness), aimed at preventing new socially dangerous acts, protection and treatment of such persons (basics of forensic psychiatric assessment, methodology of expert assignment)*. Minsk, Main Department of Forensic Medical Examinations of the Central Office of the State Forensic Examinations Committee of the Republic of Belarus, 2015. 25 p. (In Russ.).
22. Shandra B.B., Ostapets I.Y. The change of person's worldview in the process of the criminal world subculture formation. *Sciences of Europe*, 2019, vol. 36, no. 3, pp. 64–68.
23. Tygart C.E. Criminal subculture influence among middle-class and nonaffluent youth. *Urban Education*, 1981, vol. 15, no. 4, pp. 481–484.
24. Richards S.C. USP marion: the first federal supermax. *The Prison Journal*, 2008, vol. 88, no. 1, pp. 6–22.
25. Echeburúa E., Fernández-Montalvo Ja., Amor P.J. Psychopathological profile of men convicted of gender violence. A study in the prisons of Spain. *Journal of Interpersonal Violence*, 2003, vol. 18, no. 7, pp. 798–812.
26. Spasennikov B.A., Smirnov A.M., Tikhomirov A.N. *Criminal behavior and mental disorders*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2016. 198 p. (In Russ.).
27. Spasennikov B.A., Smirnov A.M. The nature of prisoner's sexual excesses and the main directions of their prevention in penal institutions of a new type. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2011, no. 2 (12), pp. 33–36. (In Russ.).
28. Johnson H.D., LaVoie J.C., Spenceri M.C. Peer conflict avoidance: associations with loneliness, social anxiety, and social avoidance. *Psychological Reports*, 2001, vol. 88, no. 1, pp. 227–235.
29. Maslach C., Jackson S.E., Leiter M.P., Schaufeli W.B., Schwab R.L. *Maslach Burnout Inventory (MBI)*. Palo, Consulting Psychologists press, 1986. 112 p.
30. Smirnov A.M. *Long terms of imprisonment in relation to convicted men (criminal law and penal enforcement aspects)*, Cand. Diss. Vologda, 2009. 247 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Санташов Андрей Леонидович – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник (по социологическим исследованиям) научно-исследовательского отдела факультета подготовки научно-педагогических кадров и организации научно-исследовательской работы
Московская академия Следственного комитета Российской Федерации
125080, Россия, г. Москва, ул. Врубеля, 12
E-mail: santashov@list.ru
ORCID:0000-0003-1044-1697

Кашинский Михаил Юльевич – кандидат юридических наук, доцент, полковник милиции, докторант научно-педагогического факультета
Академия МВД Республики Беларусь
220005, Беларусь, г. Минск, пр. Машерова, 6
E-mail: m.kashinsky@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-5126-8734

Тарабуйев Леонид Николаевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры боевой и тактико-специальной подготовки инженерно-экономического факультета
Вологодский институт права и экономики ФСИН России
160002, Россия, г. Вологда, ул. Щетинина, 2
E-mail: tarabuev@list.ru
ORCID: 0000-0003-3372-9810

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Санташов А.Л. Правовые проблемы применения психиатрических мер принудительного характера в России и Республике Беларусь / А.Л. Санташов, М.Ю. Кашинский, Л.Н. Тарабуйев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 187–196. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).187-196.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Andrey L. Santashov – Doctor of Law, Associate Professor, Chief Researcher (on Sociological Research), Research Department, Faculty of Training of Scientific and Pedagogical Personnel and Organization of Research Work
Moscow Academy of the Investigative Committee
12, Vrubelya ul., Moscow, 125080, Russia
E-mail: santashov@list.ru
ORCID: 0000-0003-1044-1697

Mihail Yu. Kashinskiy – PhD in Law, Associate Professor, Police Colonel, Postdoc, Scientific and Pedagogical Faculty
Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus
6, Masherova pr., Minsk, 220005, Belarus
E-mail: m.kashinsky@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-5126-8734

Leonid N. Tarabuev – PhD in Law, senior lecturer, chair of combat and tactical-special training, faculty of engineering and economics,
Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia
2, Shetinina ul., Vologda, 160002, Russia
E-mail: tarabuev@list.ru
ORCID: 0000-0003-3372-9810

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Santashov A.L., Kashinskiy M.Yu., Tarabuev L.N. Legal problems of use of compulsory psychiatric treatment in Russia and Belarus. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 187–196. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).187-196. (In Russ.).

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В КАССАЦИОННОМ И НАДЗОРНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Л.А. Терехова

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

Информация о статье

Дата поступления –

01 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Кассационное производство, надзорное производство, Верховный Суд, Председатель Верховного Суда, полномочия Председателя Верховного Суда, восстановление срока подачи жалобы, фильтрация жалоб, отказное определение, надзорное представление, правовая определенность

Анализируются некоторые особенности кассационного и надзорного производств в гражданском процессе, связанные с возможностью Председателя Верховного Суда РФ (или его заместителя) влиять на движение дела в кассационной (Судебной коллегии) и надзорной (Президиуме) инстанциях Верховного Суда РФ. Среди этих возможностей выделяются контрольные (принятие решения по сроку подачи жалобы; контроль за отказными определениями) и замещающее – возбуждение надзорного производства на основании собственного представления. Обосновываются приемлемость, при надлежащем правовом регулировании, контрольных полномочий и неприемлемость права Председателя ВС на возбуждение надзорного производства.

ADDITIONAL PROCEDURES IN CASSATION AND SUPERVISION PROCEEDINGS OF CIVILISTIC PROCEDURE

Lydia A. Terekhova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2021 July 01

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Cassation proceedings, supervisory proceedings, Supreme Court, Chairman of the Supreme Court, powers of the Chairman of the Supreme Court, restoration of the deadline for filing a complaint, filtering complaints, refusal court ruling, supervisory submission, legal certainty

The subject of the research is the additional powers of the Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation in relation to cassation and supervisory complaints.

The purpose of the article is to substantiate the necessity or redundancy of certain additional powers of the Chairman of the Russian Supreme Court taking into account the nature of such powers and the conditions for their application.

The methodology. Analysis and synthesis, dialectical method as well as formal legal interpretation of Russian legislative acts and judicial practice of Russian Supreme Court were used.

The main results. Since the transformation of the three-tier supervisory proceedings into a system of two cassation and one supervisory instance, as well as the liquidation of the Supreme Arbitration Court, the powers of the Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation have spread to a fairly wide range of relations that allow influencing the movement of the case in the cassation and supervisory instance, and on itself initiation of a case in a supervisory instance. Moreover, such activities are far from always regulated by the norms of the law.

The Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation (or his deputy) currently has leverage over the possibility of considering a case in the cassation instance of the Supreme Court of the Russian Federation (Judicial Collegium of the Supreme Court) and in the supervisory instance (Presidium of the Supreme Court). These possibilities are called control and substitute in the article. Control powers should include: 1) regulation of key deadlines in cassation and supervisory proceedings; 2) interference in the procedure for filtering complaints. The procedure and conditions for the use of these powers are not regulated in the procedural codes. Having such powers in relation to procedural terms, the President of the

Supreme Court actually influences the very possibility of initiating a case in a court of cassation or supervisory instance, as well as the duration (and, accordingly, the quality) of the examination of the complaint. The intervention of the Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation in the procedure for filtering complaints has a clearly pronounced discretionary nature, moreover, it is selective. It would not be superfluous to point out that such as "order" in itself creates conditions for its abuse both by the participants in the case and by the courts. The substitute authority is the right of the Chairman of the Supreme Court to initiate supervisory proceedings on his own initiative, contrary to the basic rule of civil proceedings based on the principle of discretion (the case is initiated by the person whose rights have been violated). Supervisory proceedings are currently intended to appeal against judicial acts adopted by the Supreme Court of the Russian Federation itself when considering cases in the first, appeal and cassation instances. However, among the objects of appeal there are also acts of the Judicial Collegium of the Supreme Court, applications to which are possible with complaints against acts of any lower courts, with some restrictions on the decisions of justices of the peace (Article 390.4 of the Civil Procedure Code; Article 291.1 of the Arbitration Procedure Court). In this regard, the supervisory authority must continue to be viewed as the final link in the system of reviewing judicial acts. However, the system for reviewing judicial acts is very contradictory. On the one hand, there are a number of strict rules that cut off certain types of judicial acts from appeal; filtering complaints in the second cassation and supervision; establishing special rules for the jurisdiction of complaints. On the other hand, it is possible not to comply with these strict rules and directly contact the Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation.

This extraordinary power of the Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation has been preserved, precisely because the Russian legislator firmly and consistently adheres to the conviction that it is necessary to leave at least one official who is not a party to the case the right to initiate an audit of a judicial act.

Conclusions. The extraordinary powers of the Chairman of the Supreme Court are of an extra-procedural nature, at best they are based on the rules of record keeping (instead of the law), are selective and opaque.

1. Введение

Ликвидация в 2014 г. Высшего Арбитражного Суда РФ сосредоточила всю полноту судебного надзора в Верховном Суде (далее – ВС) РФ. Полномочия Председателя ВС РФ только по этой причине существенно расширились. Однако, имеет смысл взглянуть и на единоличные, ничем объективно не ограниченный полномочия Председателя ВС РФ в некоторых «чувствительных» процессуальных моментах, определяющих движение кассационной или надзорной жалобы в ВС РФ.

В течение 20 последних лет, после вступления России в Совет Европы и принятия юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), происходило, по сути, непрерывное реформирование института пересмотра судебных актов в гражданском судопроизводстве. Российское законодательство мучительно пыталось освободиться от основных недостатков системы пересмотра, обозначенных ЕСПЧ.

Полный анализ этих постановлений не является целью работы, отметим только, что практика возбуждения дела в суде третьей инстанции лицом, не являющимся стороной в деле, была названа одним из таких недостатков. ЕСПЧ посчитал, что право стороны в процессе на судебное разбирательство представляется иллюзорным, если в правовой системе государства закреплено, что окончательное, имеющее обязательную юридическую силу судебное постановление может быть отменено вышестоящим судом *по заявлению государственного должностного лица*¹.

Следует отметить, что ЕСПЧ первоначально оценивал нормы надзорного производства, содержащиеся в Гражданском процессуальном кодексе (далее – ГПК) 1964 г., принятом еще в СССР. В соответствии с ГПК 1964 г. производство в суде надзорной инстанции возбуждалось на основании протестов, внесенных должностными лицами суда и прокуратуры (ст. 319, 320 ГПК 1964 г.). Основания для

¹ См., напр.: Решение от 22 июня 1999 г. по жалобе *Tumilovich v. Russia* № 47033/99; решение от 24 июля 2003 г. по делу *Ryabykh v. Russia* № 52854/99.

принесения протеста были самые широкие: проверка самой прокуратуры; обращения к прокурору или судье стороны по делу; публикация в средствах массовой информации; обращение Уполномоченного по правам человека к должностным лицам суда или прокуратуры. Непосредственные участники судебного спора не могли подавать жалобу самостоятельно, они могли только обратиться к соответствующему должностному лицу с просьбой внести протест. При разработке ГПК РФ 2002 г. была предпринята попытка изменения круга субъектов, имеющих право возбуждения надзорного производства. Протест как форма обращения к суду надзорной инстанции был ликвидирован. Право надзорного обжалования предоставили самим лицам, участвующим в деле (ст. 376 ГПК РФ 2002 г.). Должностные лица суда и прокуратуры из этого процесса были устранены, но не окончательно. Они перестали быть *основными и единственными* органами, по обращениям которых возбуждалось надзорное производство, но полностью этой функции не лишились [1, р. 215–216].

Реформаторы законодательства аккуратно удалили прокурора из числа подобных субъектов, однако в отношении должностных лиц суда подобной смелости не проявили. Процессуальные нормы, посвященные полномочиям Председателя ВС РФ, за годы реформирования не изменились, напротив, дополнились новыми возможностями.

С момента преобразования трехзвенного надзорного производства в систему из двух кассационных и одной надзорной инстанции, спорные права Председателя ВС РФ распространились и на вторую кассационную инстанцию – Судебную коллегию ВС РФ. Проблемы влияния должностного лица стали теперь проблемами и арбитражных судов, поскольку Высший Арбитражный Суд был ликвидирован.

Председатель ВС РФ (или его заместитель) имеет в настоящее время рычаги влияния на возможность рассмотрения дела в кассационной (Судебной коллегии) и надзорной (Президиуме) инстанциях ВС РФ. Диапазон этих возможностей широк: от контрольных до замещающих волю других лиц.

К числу *контрольных* полномочий необходимо отнести:

- 1) регулирование ключевых сроков в кассационном и надзорном производствах;
- 2) вмешательство в процедуру фильтрации жалоб.

Замещающим полномочием является право Председателя ВС РФ возбудить надзорное производство по собственной инициативе, вопреки основ-

ному правилу гражданского судопроизводства, основанному на принципе диспозитивности (дело возбуждается тем лицом, чьи права нарушены).

Надзорное производство в настоящее время предназначено для обжалования судебных актов, принятых самим ВС РФ при рассмотрении дел в первой, апелляционной и кассационной инстанциях. Означает ли это, что надзорное производство «элитарно» и судебные акты, принятые в других звеньях судебной системы, не предназначены для надзорного обжалования? Нет, поскольку среди объектов надзорного обжалования имеются и акты Судебной коллегии ВС РФ, а это – вторая кассация, обращения в которую возможны с жалобами на акты любых нижестоящих судов, за некоторыми ограничениями для решений мировых судей (ст. 390.4 ГПК РФ; ст. 291.1 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ). В связи с этим надзорную инстанцию необходимо по-прежнему рассматривать как заключительное звено в системе пересмотра судебных актов.

2. Контрольные полномочия

Регулирование сроков кассационного и надзорного производств – первое из обозначенных нами направлений влияния на возможность рассмотрения дела в соответствующих инстанциях. Ключевыми сроками здесь следует признать срок на подачу жалобы и срок изучения жалобы. И на тот, и на другой Председатель ВС РФ может оказать влияние.

В отношении второго кассационного производства, осуществляемого в Судебной коллегии ВС РФ установлено, что Председатель ВС РФ (или его заместитель) вправе не согласиться с определением судьи ВС РФ по вопросу *восстановления срока на подачу кассационной жалобы* (как о восстановлении, так и об отказе в восстановлении срока) и вынести определение противоположного содержания (ч. 4 ст. 390.3 ГПК РФ). Аналогичное положение содержится и в ч. 4 ст. 291.2 АПК РФ.

Председатель ВС РФ также вправе не согласиться с определением по вопросу *восстановления срока на подачу надзорной жалобы* (как о восстановлении, так и об отказе в восстановлении срока) и вынести определение противоположного содержания (ч. 4 ст. 391.2 ГПК РФ, ч. 6 ст. 308.1 АПК РФ).

Следующий ключевой срок – срок изучения судьею ВС РФ жалоб на предмет их приемлемости для рассмотрения в кассационном или надзорном порядке.

Для кассационных жалоб срок их изучения в ВС РФ составляет 2 месяца или 3 месяца, если для изучения было истребовано и дело. Возможно *продле-*

ние сроков изучения кассационных жалоб (ч. 2 ст. 390.8 ГПК РФ, ч. 2 ст. 291.7 АПК РФ) Председателем ВС РФ до 2 месяцев. Условием продления выступают истребование самого дела для изучения вместе с жалобой и его сложность. Аналогичной является и процедура продления сроков изучения надзорных жалоб (ч. 2 ст. 391.6 ГПК РФ, ч. 2 ст. 308.5 АПК РФ).

К указанным полномочиям Председателя ВС РФ в литературе если не положительное, то вполне нейтральное отношение. Отмечается, что полномочия Председателя ВС РФ установлены законом, а при осуществлении организационно-распорядительных полномочий он не вправе допускать действия (бездействие), ограничивающие независимость судей, оказывать давление на них, а также использовать иные методы административного воздействия, имеющие целью повлиять на деятельность судей по отправлению правосудия [2].

Между тем, имея подобные полномочия в отношении сроков, Председатель ВС РФ фактически оказывает влияние на саму возможность возбуждения дела в суде кассационной или надзорной инстанции, а также на длительность (и, соответственно, качество) изучения жалобы. Декларация о том, что Председатель ВС РФ «не вправе допускать...» – это одно, а отсутствие в законе процедуры, в соответствии с которой Председатель ВС РФ узнаёт о ситуации, проверяет правильность действий судьи, оценивает необходимость восстанавливать или продлять сроки совершения тех или иных действий – это реальность, в которой есть место злоупотреблениям.

Поступившие в ВС РФ надзорные и кассационные жалобы проходят так называемую «фильтрацию» – определение оснований для передачи жалобы с делом на рассмотрение в судебном заседании. Отметим, что сплошного контроля за правильностью фильтрации со стороны Председателя ВС РФ не существует. Отвечает за решение вопроса приемлемости жалобы не Председатель ВС РФ, а судья, которому на этом этапе жалоба поступила на рассмотрение. Его отказной вердикт является окончательным.

Ю.В. Тай отмечает, что надзорную жалобу изучает один судья ВС РФ, тем самым ставит под сомнение результат равных ему по статусу судей ВС РФ, вынесших коллегиальный судебный акт в кассационном производстве, что противоречит и сложившейся мировой практике, и здравому смыслу [3].

Однако, если оставить за рамками факт единичного изучения жалобы судьей, сама по себе процедура проверки кассационной, надзорной жалобы на ее приемлемость соответствует сущности инстанции, назначение которой – проверить законность

вступившего в силу судебного акта. У надзорной инстанции, помимо этого, имеются и функция обеспечения единства судебной практики, и функция развития права. Поэтому, как неоднократно отмечалось в решениях ЕСПЧ, само по себе желание еще раз проверить судебный акт на предмет наличия судебной ошибки, не может считаться достаточным основанием для возбуждения кассационного, надзорного производств. Поступающие жалобы должны проходить тест на примелемость.

Некоторые авторы полагают, что отсеивание жалоб, которые, хотя и могут быть направлены на устранение существенных или типичных ошибок, но не способствуют развитию права, свидетельствует о «малодоступном» характере высоких проверочных инстанций [4]. Хотелось бы отметить, что сущность суда «третьей» инстанции предполагает наличие определенных условий и барьеров на пути к рассмотрению жалобы в судебном заседании, в связи с чем фильтрация жалоб является необходимым механизмом, обеспечивающим защиту решений, вступивших в законную силу, а упрек в «малодоступности» представляется неуместным.

К тому же (и это к вопросу о доступности), в соответствии с ч. 3 ст. 390.7 ГПК РФ и ч. 8 ст. 291.6 АПК РФ Председатель ВС РФ (или его заместитель) вправе не согласиться с определением судьи ВС РФ об отказе в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании, отменить это определение и передать дело с жалобой на рассмотрение в судебном заседании. Это же правило существует и в надзорном производстве – Председатель ВС РФ вправе не согласиться с определением судьи об отказе в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в заседании Президиума ВС РФ, отменить его и передать жалобу с делом на рассмотрение Президиума (ч. 3 ст. 391.5 ГПК РФ, ч. 7 ст. 308.4 АПК РФ).

Проблема в том, что вопрос, как именно Председатель ВС РФ узнаёт о вынесенном определении, так и не решен законодательно. Обращение заинтересованных лиц к Председателю ВС РФ подразумевается, но его порядок и сроки в законе не установлены. Более того, никаких критериев, руководствуясь которыми Председатель ВС РФ приходит к своим решениям, в законе также не содержится. Выражение «вправе не согласиться» с тем, как решен вопрос судьей ВС РФ, как бы изначально предполагает особую мудрость и непогрешимость Председателя ВС РФ или его заместителя и отсутствие необходимости устанавливать этому должностному лицу хоть какие-то рамки. Между тем процессуальные правила, на основании которых Председатель ВС РФ исполь-

зует указанное полномочие, должны содержаться непосредственно в кодексах.

Невозможно согласиться с высказанной позицией, в рамках которой изучение жалобы председателем суда признается *выходящим за рамки процессуальной формы*, а ее сроки и порядок признаются определяемыми *внутренними правилами делопроизводства в суде*; но при этом же признаётся, что отсутствие в законе прописанных процедур не может рассматриваться как нарушение принципа правовой определенности и верховенства права [5]. Возражения вызывает не только готовность авторов признать внепроцессуальную деятельность допустимой, но и игнорирование основополагающего правила о том, что процессуальные нормы могут устанавливаться только законом (ст. 1 ГПК РФ, ст. 3 АПК РФ), а не правилами делопроизводства.

Обращение к Председателю ВС РФ могло бы рассматриваться как своего рода «внутреннее» обжалование судебных актов, когда промежуточные судебные акты (определения) обжалуются не в вышестоящий суд, а внутри того же суда, судья которого вынес определение. Но и в этом случае порядок и условия подобной процессуальной деятельности требуют внятной регламентации. В частности, требуется ответ на вопрос, нужно ли делать проверку определений, принимаемых по итогам изучения жалобы, сплошной, или она останется выборочной, иницируемой стороной в деле. В любом случае, отсутствие правового регулирования делает подобные полномочия внепроцессуальными.

В литературе, тем не менее, утверждается примирительное отношение к подобной деятельности Председателя ВС РФ и даже готовность считать ее процессуальной.

Так, А.В. Юдин выделяет несколько форм участия председателя суда, среди которых контроль и проверка определений, выносимых ВС РФ в ходе кассационного и надзорного производства, а также инициирование процедуры надзорного пересмотра. Он отмечает, что полномочия Председателя ВС РФ имеют именно процессуальное, а не административное, организационное или иное качество. Его полномочия носят вспомогательный (дополнительный) характер. В результате их осуществления наступают именно процессуально-правовые последствия (например, суд кассационной инстанции приступает к рассмотрению дела с жалобой в результате отмены Председателем ВС РФ определения об отказе в передаче жалобы в Судебную коллегияу ВС РФ). Однако, он не отрицает тот факт, что полномочия председателя простираются из его должностного положе-

ния и так или иначе предопределены принадлежащей ему властью [6].

Для придания качества «процессуальности» в литературе к отказным определениям советуют применять общие правила обжалования [7]. Существует позиция о том, что право не согласиться с отказным определением в кассации и надзоре совпадает с общими правилами кассационной и надзорной проверки и не позволяет утверждать о ее внепроцессуальном характере. Институт должностных лиц предлагается рассматривать в качестве ручного способа исправления судебных ошибок, которые не были устранены в инстанционном порядке; и поскольку количество таких вмешательств – минимально, то и системных нарушений правовой определенности не будет, а вывод о том, что институт должностных лиц противоречит сущности судебного разбирательства и нарушает принцип правовой определенности, носит формальный характер [8].

Как видим, отмеченный подход характеризуется примирительным отношением к праву Председателя ВС РФ отменять отказные определения и передавать дело на рассмотрение в судебное заседание. За этим порядком даже признается «процессуальное» качество. Однако, невозможно согласиться с оценкой требований правовой определенности как «формальных», которыми можно пренебречь. Подобный «примирительный» подход, мало того, что называет черное – белым, внепроцессуальную деятельность – процессуальной, не учитывает еще избыточность этой деятельности и ее выборочный характер. Выборочность использования полномочия, способного серьезным образом повлиять на судьбу дела, влечет злоупотребления.

Представляется, что более верную оценку подобным правам Председателя ВС РФ дает Г.Л. Осокина, называя его «внепроцессуальным» порядком и отмечая следующие его недостатки: 1) решение вопроса зависит не от закона, а от усмотрения должностного лица; 2) появляется еще один этап прохождения дела в суде надзорной (кассационной) инстанции, обусловленный тем, что в силу сложившейся правоприменительной практики от заинтересованных лиц требуется подача повторной жалобы [9, с. 705]. Действительно, анализируемое полномочие не утратило своих «внепроцессуальных черт», сохраняет возможность вмешательства должностных лиц в диспозитивные начала гражданского судопроизводства [10, с. 106] и создает дополнительный этап в рамках и без того сложных правоприменительных циклов, какими являются кассационное и надзорное производство.

Об избыточности подобных полномочий пишет и И.В. Рехтина, отмечая, что подобный «контроль над контролем» усложняет процедуру обжалования. Однако, она отмечает, что такое право Председателя ВС РФ многими судьями воспринималось положительно, как дополнительная гарантия исправления судебных ошибок [11, с. 81].

Высшие судебные органы создаются с определенной (но тоже – высшей) целью, а не для решения мелочных вопросов. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что доступ к высшей инстанции должен быть ограничен, чтобы позволить суду сконцентрироваться на тех делах, которые заслуживают повышенного внимания, так как они поднимают важные юридические вопросы для общества в целом. Так, все реформы, изменяющие порядок доступа в Федеральный Верховный Суд Германии можно назвать поиском баланса между нахождением справедливости в каждом конкретном случае и глобальной идеей разъяснения и развития закона, которая присуща каждому верховному суду [12, с. 157, 167].

Поэтому делать ВС РФ самостоятельной единицей, создавать внутри него три инстанции, которые работают исключительно на самих себя, при этом наделять суд некоей мелочной компетенцией по сути вокруг подачи жалоб – означает лишение ВС РФ его истинного назначения – рассматривать наиболее важные вопросы.

Вмешательство Председателя ВС РФ в процедуру фильтрации жалоб имеет явно выраженный усмотренческий характер, к тому же выборочный. Не лишним будет указать и на то, что подобный «порядок» сам по себе создает условия для злоупотреблений им как со стороны участников дела, так и со стороны судов.

3. Замещающее полномочие

Право подать жалобу на судебный акт принадлежит лицам, участвующим в деле. Поэтому, реализуя предусмотренное ст. 391.11 (бывшая 389) ГПК РФ, ст. 308.10 АПК РФ право на внесение представления, Председатель ВС РФ фактически «замещает» собой и своими действиями лиц, участвующих в деле (и непосредственно заинтересованных в результатах по делу). Здесь уже речь не просто о «контрольном» действии Председателя ВС РФ, исправляющем действия подчиненного ему судьи, это – *возбуждение надзорного производства* по воле должностного лица, не являющегося стороной в споре.

И снова и в литературе, и в позиции Конституционного Суда (далее – КС) РФ образуется примирительное отношение к подобной деятельности.

Так, предлагается усматривать в так называемом особом порядке надзорного производства сходство с «прямой кассацией»: особая форма надзорного производства могла бы исполнять роль «прямой кассации», если изменить порядок обращения в Президиум ВС РФ. Для этого могут быть использованы правила «разрешительной кассации», устанавливающей для лица, участвующего в деле, обязанность получения разрешения от ВС РФ на прямое обжалование судебного акта [13, с. 112–113].

Позиция КС РФ в отношении ст. 389 прежнего ГПК РФ оказалась беззубой. Посчитав, что запрета Председателю ВС РФ, внесшему представление в Президиум ВС РФ, участвовать в рассмотрении представления и дела в Президиуме ВС РФ, будет достаточно, КС РФ фактически дал согласие на то, что в процессуальном законодательстве остается способ чрезвычайного вмешательства в любое гражданское дело. Выражение «никто не может быть судьей в собственном деле» было одним из аргументов в жалобе, поданной в КС РФ от ОАО «Нижнекамскнефтехим». Очевидно, заявителю было приятно, что найденные им слова оказались столь убедительны. Однако, как пишет в своих работах юрист ОАО «Нижнекамскнефтехим» А.Р. Султанов, в жалобе против ст. 389 ГПК РФ были и другие аргументы, более значимые и весомые [14, с. 166–172; 15, с. 118–145], которые КС РФ проигнорировал. И получилось так, что самую главную ошибку (возможность внесения представления) КС РФ фактически одобрил.

В ч. 1 ст. 391.11 ГПК РФ и 308.10 АПК РФ не уточняется, о каких постановлениях как объекте обжалования идет речь. При буквальном толковании можно сделать вывод, что таким объектом может быть любое решение, вступившее в законную силу, поскольку родовая термин «постановление» может быть использован для обозначения судебных актов всех звеньев судебной системы. Единственное условие для обращения: «фундаментальность» нарушения. Таким образом, Председатель ВС РФ получает фактически чрезвычайные полномочия по исправлению судебной ошибки, которую сам же и определяет как фундаментальную. Для обращения к Председателю ВС РФ с заявлением о внесении надзорного представления не требуется соблюдать последовательность обжалования судебного акта (правила подсудности при обжаловании).

М.Ш. Пацация считает, что представление Председателя ВС РФ является институтом, который может быть задействован для отмены или изменения в надзорном порядке всякого судебного постановления.

ния, если его обжалование произошло в рамках шестимесячного срока. Соблюдения правил подсудности, установленных в ч. 2 ст. 391.1 ГПК РФ, не требуется, поскольку при обращении с заявлением к Председателю ВС РФ действует «особый» порядок надзорного обжалования, причем в особом надзорном порядке можно обжаловать те судебные постановления, которые не прошли обжалования в общем надзорном порядке, если исчерпаны или недоступны возможности апелляционной и кассационной проверки [16].

В.П. Скобелев обоснованно отмечает, что подход, при котором должностное лицо суда вносит представление и тем самым возбуждает производство в своем суде, ведет к смешению процессуальных функций *осуществления правосудия* и обращения за *судебной защитой* [17, с. 46].

Претензии к «особому» порядку надзорного производства могут иметь место и в связи с действием правил обжалования для лиц, не привлеченных к участию в деле. Закон позволяет им подавать жалобы (апелляционную, кассационную, надзорную), для них нет препятствий и для обращения с жалобой к Председателю ВС РФ, поскольку в законе (ст. 308.10 АПК РФ, ст. 391.11 ГПК РФ) речь идет о «заинтересованных лицах». Более того, они не связаны правилом процессуального эстоппеля (ч. 2 ст. 209 ГПК РФ) и могут оспаривать факты и правоотношения, закрепленные решением, вступившим в законную силу [18, с. 137–138]. Получается, помимо всего прочего, что процедура особого надзорного порядка может быть начата лицом, не принимавшим участия в деле, через его обращение к Председателю ВС РФ.

Таким образом, система пересмотра судебных актов подвергается разбалансировке. С одной стороны, мы видим буквальное нагромождение строгих правил: 1) отсекающих от обжалования отдельные виды судебных актов; 2) фильтрующих жалобы во второй кассации и надзоре; 3) устанавливающих специальные правила подсудности жалоб внутри системы пересмотра. А с другой стороны, оказывается, что все эти строгости можно проигнорировать и просто обратиться к Председателю ВС РФ.

В науке гражданского процессуального права устойчивым термином для обозначения деятельности Председателя ВС РФ является «дискреционные полномочия». Это еще одно проявление «смирения» со спорной нормой, которую так и не удалось удалить из процессуальных кодексов. Также обосновывается, что дискреционные полномочия

Председателя ВС РФ и порядок их реализации урегулированы слабо, предлагаются варианты такого регулирования [19; 20; 14, с. 166–172].

Полагаем всё же возможным использовать по отношению к данному полномочию Председателя ВС РФ термин «чрезвычайного», а не просто «дискреционного». Этому, на наш взгляд, есть две причины.

Во-первых, российский законодатель игнорирует постановления ЕСПЧ, которыми, как уже было указано выше, неоднократно процедура возбуждения должностными лицами производства в суде надзорной инстанции признавалась недопустимой. Фактически речь идет о нарушении международно-правовых обязательств, связанных с исполнением положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Во-вторых, для представлений Председателя ВС РФ, вносимых в Президиум ВС РФ действует чрезвычайно льготный порядок, не предусматривающий соблюдения последовательности обжалования и освобождающий представления Председателя ВС РФ от предварительной проверки у единоличного судьи ВС РФ, которой подвергаются надзорные жалобы. Не определено и соотношение сроков обращения Председателя ВС РФ с общим порядком надзорного обжалования.

Данное чрезвычайное полномочие сохранилось, будем это утверждать, именно потому, что, несмотря на позицию ЕСПЧ, российский законодатель твердо и последовательно придерживается убеждения в том, что *необходимо оставить* хотя бы одному должностному лицу, не являющемуся стороной в деле, права возбуждения проверки. Таким должностным лицом оставлен Председатель (его заместитель) ВС РФ.

Такую последовательность достаточно легко проследить. Подобная убежденность отражена уже в Постановлении КС РФ от 5 февраля 2007 г.², которым осуществлена проверка норм ГПК РФ о надзорном производстве. Среди прочих норм в КС РФ была оспорена и ст. 389 прежней редакции ГПК РФ, которая как раз и предусматривала внесение представлений Председателя ВС РФ в Президиум ВС РФ. Не признавая эту норму неконституционной, КС РФ предложил законодателю просто конкретизировать порядок осуществления правомочия, предусмотренного ст. 389 ГПК РФ (абз. 6 п. 8 мотивировочной части Постановления от 5 февраля 2007 г.). Отметим, что конкретизации не последовало.

Татарстан, жалобам ОАО «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобам ряда граждан.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П по запросу Кабинета Министров Республики

Следующим шагом становится унификация процессуального законодательства по худшему из возможных сценариев, когда нормы АПК РФ о надзорном производстве (признаваемом в ЕСПЧ эффективным внутригосударственным средством защиты³) замещаются нормами ГПК РФ. В угоду выстраивания более жесткой системы в жертву принесется и эффективно функционирующий институт – надзорное производство в арбитражном процессе, и само существование Высшего Арбитражного Суда РФ, Президиум которого обеспечил надзорному производству эту эффективность. В рамках этой деятельности Федеральным законом от 28 апреля 2014 г. в АПК РФ вводится ст. 308.10, предусматривающая право Председателя ВС РФ на внесение представления в порядке надзора.

Эта деятельность свидетельствует о том, что российский законодатель не хочет отказаться от чрезвычайных полномочий должностного лица – Председателя ВС РФ. Так сохраняется известный советскому периоду «надзорный протест», то самое обращение должностного лица, не являющегося стороной в деле, сам факт наличия которого неоднократно признавался в постановлениях ЕСПЧ не соответствующим Конвенции о правах человека. И хотя ни общество, ни судебная система в таком рудименте не нуждаются, российский законодатель настойчиво сохраняет «протест», полагая, что для решений российских судов должен существовать некий уполномоченный субъект, способный одним своим распоряжением аннулировать неправильный результат судебной деятельности.

Отдельного упоминания заслуживает формулировка ст. 391.11 ГПК РФ и ст. 308.10 АПК РФ об основаниях внесения представления. Они сформулированы следующим образом: «*фундаментальные* нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на законность обжалуемых судебных постановлений и лишили участников спорных материальных правоотношений возможности осуществления прав, гарантированных... кодексом, в том числе права на доступ к правосудию, права на справедливое судебное разбирательство на основе принципа состязательности и равноправия сторон, либо существенно ограничили эти права» (ч. 1 ст. 391.11 ГПК РФ; ч. 1 ст. 308.10

АПК РФ). Полагаем, что в цитируемую норму заложен элемент произвола и она сочетает несочетаемое. При необходимости можно в любом деле найти нарушения, связанные с тем, что кого-то лишили реализации хотя бы одного из гарантированных законом прав.

Кроме того, в литературе высказываются обоснованные сомнения в том, что вышестоящий суд способен правильно оценить обстоятельства дела, поскольку он не входит в прояснение фактической стороны дела, что, в частности, ограничивает адекватность суждений вышестоящих судов при толковании закона [21].

При перестройке судебных инстанций в гражданском и арбитражном процессе формально сохранена возможность контроля ВС РФ за законностью судебных актов нижестоящих судов, хотя нарушения закона должны быть «фундаментальными», что произвольно устанавливается высшими судами [22].

Изложенная процедура, по мнению Т.В. Сахновой, не отличается ясностью концепции и не вписывается в общий алгоритм надзорного производства. Жалоба Председателю ВС РФ может быть подана и без реализации права на обращение в суд надзорной инстанции в общем порядке. По сути установлены две самостоятельные и равнозначные с точки зрения возможности их использования заинтересованными лицами процедуры возбуждения надзорного производства [23, с. 758–759].

М.Ш. Пацация усматривает в полномочиях Председателя ВС РФ симбиоз процессуального и административного начал, причем административное начало – это не инерция, а в значительной мере отражение состояния дел в судопроизводстве, включая качество рассмотрения дел в первой и апелляционной инстанциях. Такие права у Председателя ВС РФ временно можно признать приемлемым вариантом и при создании кассационных судов подход законодателя к дискреционным полномочиям мог бы измениться [20]. Отметим, что в настоящее время кассационные суды созданы, следовательно, можно ставить вопрос об истечении отведенного для чрезвычайных полномочий времени.

С.А. Халатов обоснованно отмечает, что в итоге процессуальной реформы 2018 г. заинтересованные лица получили судебный надзор как чрезвычайную

³ См., напр.: Решение ЕСПЧ от 12 мая 2015 г. по вопросу приемлемости жалобы № 38951/13 «Роберт Михайлович Абрамян (Robert Mikhaïlovich Abramyan) против Российской Федерации», жалобы № 59611/13 «Сергей Владимирович Якубовский (Sergey Vladimirovich Yakubovskiy) и Алек-

сей Владимирович Якубовский (Alexsey Vladimirovich Yakubovskiy) против Российской Федерации»; Решение ЕСПЧ от 18 октября 2016 г. по вопросу приемлемости жалобы № 16559/16 «В.В. Саханов (V. Sakhanov) против Российской Федерации».

стадию гражданского процесса, ограниченную строгой последовательностью обжалования, с правом обращения с надзорной жалобой только на судебный акт инстанции, стоящей в инстанционной системе лишь на одну ступень ниже. Однако, полномочия должностных лиц ВС РФ при этом остались защищены от процессуальной реформы [24].

При нормальном инстанционном рассмотрении дела (при наличии полноценных стадий пересмотра дела с проверкой судебных актов по установленным в законе критериям), необходимость надделения должностных лиц подобными полномочиями отсутствует. Подобные полномочия не имеют значимой юридической ценности, а сторонам дают возможность расценивать спор как неоконченный [25].

Надзорное производство «от Председателя ВС РФ», замещающее собой всю иную инстанционную деятельность, не может быть одобрено.

4. Заключение

В науке гражданского процессуального права о «дискреционных полномочиях» Председателя ВС РФ пишут редко. Складывается впечатление, что процессуальное сообщество просто смирилось со спорными нормами, а суды действуют в рамках предложенных обстоятельств. Однако, при более широком подходе к выбору темы, например с точки

зрения эффективности системы пересмотра судебных актов в целом, игнорировать чрезвычайные полномочия Председателя ВС РФ сложнее. Неизбежно приходится убеждаться в том, что его деятельность носит внепроцессуальный характер, в лучшем случае опирается на правила делопроизводства (вместо закона), является выборочной и непрозрачной.

Кроме того, не изжит и внутренний конфликт судебной системы, связанный с волюнтаристской ликвидацией успешного органа – Высшего Арбитражного Суда РФ и утраты части положений АПК РФ, обеспечивающих функционирование эффективных кассационной и надзорной инстанций. Полагаем совершенно не случайным подход авторов одного из последних учебно-практических пособий по арбитражному процессу, не включивших в принципе разделы о втором кассационном производстве и о надзорном производстве (т. е. о деятельности ВС РФ) в свое издание, ограничившись в разделе «Пересмотр судебных актов» главами об апелляционном производстве, производстве в кассационной инстанции окружных арбитражных судов и пересмотре по новым и вновь открывшимся обстоятельствам [26]. Можно только одобрить такое демонстративное игнорирование.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Терехова Л. А. Возбуждение должностными лицами производства в суде третьей инстанции / Л. А. Терехова // Vilnius University. Teise (Law). – 2011. – Vol. 80. – P. 214–221.
2. Нахова Е. А. Процессуальные полномочия председателя суда для ускорения рассмотрения дела в цивилистическом процессе / Е. А. Нахова // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2018. – № 1. – С. 35–42.
3. Тай Ю. В. Через тернии к звездам, или Судебная реформа, два года, полет нормальный? / Ю. В. Тай // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2016. – № 9. – С. 64–83.
4. Князькин С. И. Правовая природа ограниченной доступности проверочных судебных инстанций в цивилистическом процессе / С. И. Князькин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 8. – С. 42–46.
5. Синицын С. А. Процессуальные сроки рассмотрения жалобы на отказ в передаче кассационной жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании / С. А. Синицын, М. О. Долова // Российский судья. – 2020. – № 4. – С. 14–19.
6. Юдин А. В. Председатель суда как субъект гражданских процессуальных правоотношений / А. В. Юдин // Вестник арбитражного суда Московского округа. – 2018. – № 1. – С. 27–34.
7. Пацация М. Ш. О темпоральном аспекте применения ч. 8 ст. 291.6 АПК РФ / М. Ш. Пацация // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 4. – С. 12–38.
8. Князькин С. И. Проблемы достижения правовой определенности на стадии проверки судебных актов в цивилистическом процессе / С. И. Князькин // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 6. – С. 60–76.
9. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Особенная часть / Г. Л. Осокина. – М. : Норма, 2007. – 960 с.
10. Терехова Л. А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования / Л. А. Терехова. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 184 с.

11. Рехтина И. В. Правовая определенность в гражданском судопроизводстве Российской Федерации / И. В. Рехтина. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 448 с.
12. Штюerner М. Доступ к Федеральному Верховному Суду Германии / М. Штюerner // Вестник гражданского процесса. – 2017. – Т. 7, № 6. – С. 149–169.
13. Борисова Е. А. Кассация по гражданским делам / Е. А. Борисова. – М., 2020. – 208 с.
14. Султанов А. Р. Постановления Европейского Суда по правам человека в гражданском процессе Российской Федерации / А. Р. Султанов. – М. : Статут, 2020. – 318 с.
15. Султанов А. Р. Борьба за правовую определенность или поиск справедливости / А.Р Султанов. – М. : Статут, 2015. – 688 с.
16. Пацация М. Ш. К вопросу об объектах надзорного обжалования в гражданском процессе / М. Ш. Пацация // Закон. – 2019. – № 7. – С. 133–144.
17. Скобелев В. П. Надзорная форма проверки судебных постановлений по гражданским делам требует дальнейшего реформирования / В. П. Скобелев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 10. – С. 45–50.
18. Терехов В. В. Применение правила эстоппель в процессуальных отношениях / В. В. Терехов // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 135–140. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).135-140.
19. Парфирьев Д. Н. Перспективы эффективности реформированного кассационного и надзорного обжалования судебных актов арбитражных судов / Д. Н. Парфирьев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 9. – С. 57–64.
20. Пацация М. Ш. О дискреционных полномочиях должностных лиц Верховного Суда РФ в гражданском и арбитражном процессах / М. Ш. Пацация // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 5. – С. 10–61.
21. Пацация М. Ш. К вопросу о законодательных мерах по укреплению процессуальных гарантий независимости нижестоящего суда в контексте права вышестоящего суда на дачу обязательных указаний о толковании закона / М. Ш. Пацация // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 3. – С. 45–65.
22. Поляков С. Б. Судебный прецедент в России: форма права или произвола? / С. Б. Поляков // Lex Russica. – 2015. – № 3. – С. 28–42.
23. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса / Т. В. Сахнова. – М. : Статут, 2014. – 784 с.
24. Халатов С. А. Значение реформы судебного надзора в гражданском процессе в 2018 г. / С. А. Халатов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 11. – С. 38–40.
25. Потапенко Е. Г. Централизация судебной системы и изменение арбитражного процессуального законодательства / Е. Г. Потапенко, М. Н. Зарубина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 12. – С. 47–51.
26. Особенности арбитражного производства : учеб.-практ. пособие / под ред. И. В. Решетниковой. – М. : Юстиция, 2019. – 324 с.

REFERENCES

1. Terekhova L.A. Initiation by officials of proceedings in a third instance court. *Vilnius University. Law*, 2011, vol. 80, pp. 214–221. (In Russ.).
2. Nakhova E.A. Procedural powers of the chairman of the court to speed up the consideration of the case in the civil process. *Vestnik arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga = Herald of the Arbitration Court of the Moscow District*, 2018, no. 1, pp. 35-42. (In Russ.).
3. Tai Yu.V. Through hardships to the stars, or Judicial reform, two years, is the flight normal? *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = Herald of Economic Justice of the Russian Federation*, 2016, no. 9, pp. 64–83. (In Russ.).
4. Knyazkin S.I. The legal nature of limited availability of verifying courts in the civil procedure. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil procedure*, 2017, no. 8, pp. 42–46. (In Russ.).
5. Sinityn S.A., Dolova M.O. Procedural terms for consideration of a complaint against a refusal to transfer a cassation complaint submitted for consideration in a court session. *Rossiiskii sud'ya = Russian judge*, 2020, no. 4, pp. 14–19. (In Russ.).

6. Yudin A.V. Chairman of the Court as a Subject of Civil Procedural Legal Relations. *Vestnik arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga = Herald of the Arbitration Court of the Moscow District*, 2018, no. 1, pp. 27–34. (In Russ.).
7. Patsatsiya M.Sh. On the temporal aspect of the application of part 8 of article 291.6 of the APC RF. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of civil procedure*, 2017, no. 4, pp. 12–38. (In Russ.).
8. Knyazkin S.I. Problems of achieving legal certainty at the stage of verification of judicial acts in the civil process. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of civil procedure*, 2017, no. 6, pp. 60–76. (In Russ.).
9. Osokina G.L. *Civil procedure. The special part*. Moscow, Norma Publ., 2007. 960 p. (In Russ.).
10. Terekhova L.A. *Supervisory proceedings in civil procedure: problems of development and improvement*. Moscow, Walters Cluver Publ., 2009. 184 p. (In Russ.).
11. Rekhtina I.V. *Legal certainty in the civil proceedings of the Russian Federation*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2021. 448 p. (In Russ.).
12. Shturner M. Access to the Federal Supreme Court of Germany. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of civil procedure*, 2017, vol. 7, no. 6, pp. 149–169. (In Russ.).
13. Borisova E.A. *Cassation in civil cases*. Moscow, 2020. 208 p. (In Russ.).
14. Sultanov A.R. *Judgments of the European Court of Human Rights in the Civil Procedure of the Russian Federation*. Moscow, Statut Publ., 2020. 318 p. (In Russ.).
15. Sultanov A.R. *Struggle for legal certainty or the search for justice*. Moscow, Statut Publ., 2015. 688 p. (In Russ.).
16. Patsatsiya M.Sh. On the issue of objects of supervisory appeal in civil proceedings. *Zakon = Law*, 2019, no. 7, pp. 133–144. (In Russ.).
17. Skobelev V.P. The supervisory form of checking judicial decisions in civil cases requires further reform. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2019, no. 10, pp. 45–50. (In Russ.).
18. Terekhov V.V. Application of the estoppel rule in procedural relations. *Pravoprimenenie = Law enforcement review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 135–140. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).135-140. (In Russ.).
19. Parfirev D.N. Prospects for the effectiveness of the reformed cassation and supervisory appeal of judicial acts of arbitration courts. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil procedure*, 2014, no. 9, pp. 57–64. (In Russ.).
20. Patsatsiya M.Sh. On the discretionary powers of officials of the Supreme Court of the Russian Federation in civil and arbitration proceedings. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of civil procedure*, 2015, no. 5, pp. 10–61. (In Russ.).
21. Patsatsiya M.Sh. On the issue of legislative measures to strengthen the procedural guarantees of the independence of the lower court in the context of the higher court's right to issue binding instructions on the interpretation of the law. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of civil procedure*, 2019, no. 3, pp. 45–65. (In Russ.).
22. Polyakov S. B. Judicial precedent in Russia: a form of law or arbitrariness? *Lex Russica*, 2015, no. 3, pp. 28–42. (In Russ.).
23. Sakhnova T.V. *Civil Procedure Course*. Moscow, Statut Publ., 2014. 784 p. (In Russ.).
24. Khalatov S.A. The importance of the judicial review reform in civil procedure in 2018. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil procedure*, 2020, no. 11, pp. 38–40. (In Russ.).
25. Potapenko E.G., Zarubina M.N. Centralization of the judicial system and changes in the arbitration procedural legislation. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil procedure*, 2015, no. 12, pp. 47–51. (In Russ.).
26. Reshetnikova I.V. (ed.) *Features of arbitration proceedings*, Educational and practical guide. Moscow, Yustitsiya Publ., 2019, 324 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Терехова Лидия Александровна – доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей школы, заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Terekhova Lidia Alexandrovna – Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School; Head, Department of Civil and Arbitration Procedure
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

*Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: lydia@civpro.info
SPIN-код РИНЦ: 1478-7958; Author ID: 678373
ReesarcherID: AAR-1012-2021

E-mail: lydia@civpro.info
RSCI SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373
ReesarcherID: AAR-1012-2021

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Дополнительные процедуры в кассационном и надзорном производстве цивилистического процесса / Л.А. Терехова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 197–208. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).197-208.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A. Additional procedures in cassation and supervision proceedings of civilistic procedure. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 197–208. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).197-208. (In Russ.).

РОЛЬ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Ю.С. Пестерева, И.Г. Рагозина, Е.И. Чекмезова

Сибирский юридический университет, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

10 августа 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Верховный Суд, Пленум
Верховного Суда, уголовный
закон, судебное усмотрение,
судебная практика, толкование
уголовного закона,
преступления против половой
свободы и неприкосновенности,
преступления против
собственности, преступления
против здоровья населения

Раскрываются подходы к роли Пленума Верховного Суда РФ в формировании правовой позиции на примере квалификации преступлений против половой свободы и неприкосновенности, против собственности и здоровья населения. Придание постановлениям Пленума Верховного Суда РФ роли разъясняющего характера редко позволяет устранить дефекты юридической техники. При этом отмечается, что компенсировать сложившуюся ситуацию применением судейского усмотрения не всегда оправданно, так как оно возможно только в рамках наличия законной альтернативы. Присвоение судебному решению прецедентного статуса может привести к подмене закона позицией по конкретному делу. Проведенный анализ свидетельствует о том, что судебная практика по указанным вопросам складывается неоднородно. Суды при наличии схожих ситуаций квалифицируют содеянное с использованием разных норм закона, что отрицательно влияет на соблюдение принципа законности. Делается вывод о том, что нескончаемое дополнение уголовного законодательства новыми статьями, с одной стороны, свидетельствует о желании законодателя довести его до совершенства, но, с другой стороны, запускает механизм разъяснения правил его применения, что иногда приводит к их противоречивой интерпретации.

ROLE OF THE PLENUM OF RUSSIAN SUPREME COURT IN THE JUDICIAL PRACTICE FORMATION

Yulia S. Pestereva, Irina G. Ragozina, Elena I. Chekmezova

Siberian Law University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2021 August 10

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Supreme Court, Plenum of the
Supreme Court, criminal law,
judicial discretion, judicial
practice, interpretation of criminal
law, sex crimes, property crimes,
crimes against public health

The subject. The article considers the role of the Plenum of Russian Supreme in forming judicial practice on the example of giving qualification to the crimes committed against sexual freedom and inviolability, as well as against property and public health.

The objective of the article is to conduct a complex analysis of the function of the decisions, taken by the Plenum of Russian Supreme Court, in the formation of a unified vector of judicial practice. The authors dare to refute the hypothesis that judicial practice can be recognized as a source of law.

The methodological basis of the research is the dialectical theory of development and interrelation of phenomena. Historical, formal-logical, systematic methods of knowledge have been identified as relevant to the topic of the study.

The main results, scope of application. The authors draw attention to the problem of evaluative features used in the process of law enforcement when interpreting the norms of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation. A norm with such signs acquires an unformalized essence from the point of view of the boundaries of criminalization of a particular phenomenon. On the other hand, the nature of crimes is so diverse that without the flexibility of criminal law regulation (allowing the use of evaluative features), the application of the norm taking into account specific circumstances in a particular case may not be possible. The authors also consider issues related to the characteristics of the objective side, the end time of these crimes, the application of the formula of a single ongoing crime and its separation from related compounds. The process of law enforcement is based on such guidelines as the norms of law, judicial discretion, established judicial practice, the position of the

Plenum of Russian Supreme Court. Attributing an explanatory role to the decisions of the Plenum of Russian Supreme Court does not completely eliminate the shortcomings inherent in legal technology. Correcting the current situation with the help of judicial discretion is not always justified, since this is possible only if there is a legitimate alternative. Assigning the status of a precedent to a judicial decision may lead to the substitution of the law by decisions taken in a particular case.

Conclusions. The judicial practice concerning these issues is completely different. Despite the existence of similar situations, courts, as a rule, qualify an offense using various norms of the law, which negatively affects compliance with the principle of legality. The issue related to the function of the decisions of the Plenum of Russian Supreme Court in the formation of a single vector of judicial practice has been and remains debatable. The continued addition of new articles to criminal legislation, on the one hand, indicates the desire of the legislator to bring it to perfection, but, on the other hand, forms a mechanism for clarifying the rules of its application, which sometimes leads to their contradictory interpretation. At the same time, crime and punishment should be determined only by legislation.

1. Введение. Постановления Пленума Верховного Суда РФ как источник формирования судебной практики

В соответствии с принципом законности, закрепленном в ст. 3 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ, преступность и наказуемость деяния и иные уголовно-правовые последствия определяются только УК РФ.

Статья 14 УК РФ содержит легальное понятие преступления, которое указывает на его общие признаки. К числу данных признаков законодатель относит общественную опасность, противоправность, виновность и наказуемость. Признаки конкретного преступного поведения раскрываются и конкретизируются в нормах Общей и Особенной частей УК РФ.

Из этого, бесспорно, следует, что в основе уголовно-правовой оценки поведения лица должны лежать признаки преступления, предусмотренные уголовным законодательством. Применение норм права в точном соответствии с буквой закона – гарантия соблюдения принципа законности.

К сожалению, уголовный закон нельзя признать совершенным. Свидетельством тому являются уже ставшие традиционными его бесконечные поправки. Ученые справедливо отмечают, что далеко не все статьи УК РФ обладают достаточной степенью определенности, что вызывает потребность в их толковании. В то же время не стоит строить иллюзий относительно того, что закон может быть идеальным. Пробелы и коллизии в уголовном праве были всегда, и это сложно отрицать. Тревогу вызывает хроническая турбулентность уголовного закона, что не может не отражаться на его применении.

Несовершенство закона, неопределенность отдельных формулировок приводит к тому, что право-

применители самостоятельно пытаются найти выход из сложившейся ситуации. Особая роль в обеспечении единообразной правоприменительной практики принадлежит Верховному Суду РФ, который формирует свою правовую позицию по наиболее спорным вопросам. Под правовой позицией Верховного Суда РФ по уголовным делам в теории права понимается высказанное / поддержанное им суждение о понимании и применении уголовно-правовых норм в процессе осуществления правосудия по уголовным делам [1, с. 213].

Формирует он ее, как минимум, тремя способами: 1) постановления Пленума Верховного Суда РФ; 2) обзоры судебной практики; 3) это решения по конкретным уголовным делам.

В научной литературе давно развернулась дискуссия по поводу того, можно ли относить к источникам права судебную практику. П. А. Гук под судебной практикой понимает определенный результат, итог судебного производства по конкретному делу или определенной категории дел, основанный на опыте и судебском усмотрении, закрепленный в судебном решении, толкование нормы права, которые служат образцом для применения [2, с. 141]. А. Наумов, обосновывая предложение о признании источником уголовного права судебного решения Верховного Суда РФ, отмечает, что такое решение может иметь своеобразный «прецедентный» характер [3]. Значение судебной практики в формировании единообразного подхода к применению закона сложно переоценить. В то же время мы критически относимся к мнению, что она может быть признана источником права. Спорной представляется позиция Е. М. Цыгановой относительно того, что суд не может дожидаться, когда законодатель примет все необходи-

мые законы, устранив тем самым пробелы и противоречия в праве. В противном случае суд просто не сможет выполнить свои конституционные обязанности в полном объеме [4]. Не следует, на наш взгляд, забывать слова английского философа, историка и политика Фрэнсиса Бэкона: «Дело судьи – истолковать закон, а не даровать его».

Обязательными правилами квалификации, по нашему мнению, можно признать лишь те, которые закреплены в законе.

Анализ постановлений Пленума Верховного Суда РФ показывает, что не исключены случаи, когда тот не всегда последователен в своих разъяснениях, и порой меняется не законодательство, а подход к его оценке, что неизменно влечет изменение вектора судебной практики.

В рамках статьи обратимся к вопросам толкования отдельных признаков преступлений против половой свободы, собственности и здоровья населения.

2. Формирование правоприменительной практики постановлениями Пленума Верховного Суда РФ и СССР на примере преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы

Первое, на чем хотелось бы остановиться, – это толкование оценочных признаков преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы на примерах постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» (далее – Постановление 2014 г. № 16); от 13 декабря 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам об изнасиловании» (далее – Постановление 2004 г. № 11); от 22 апреля 1992 г. № 4 «О судебной практике по делам об изнасиловании» (далее – Постановление 1992 г. № 4); от 25 марта 1964 г. № 2 «О судебной практике по делам об изнасиловании» (далее – Постановление 1964 г. № 2); от 2 декабря 1960 г. № 8 «О судебной практике по делам об изнасиловании» (далее – Постановление 1960 г. № 8)¹.

Использование оценочных признаков при конструировании норм Особенной части УК РФ имеет диаметрально противоположную оценку в доктрине уголовного права. Обусловлено это прежде всего тем, что норма с такими признаками приобретает неформализованный вид с точки зрения границ кри-

минализации того или иного явления. С другой стороны, природа преступлений настолько многообразна, что без гибкости уголовно-правового регулирования (что обеспечивает оценочные признаки) применение нормы с учетом конкретных обстоятельств может быть невозможно. Содержание оценочных признаков не имеет, как правило, легального толкования и определяется правосознанием самого правоприменителя. П.А. Гук справедливо отмечает, что правоприменение всегда связано с такими свойствами права, как определенность и неопределенность, которые проявляются на протяжении всего существования права [5, с. 36].

В силу вышеназванной специфики оценочных признаков роль постановлений Пленума Верховного Суда РФ имеет решающее значение в их толковании, поскольку изменения в их трактовке могут существенно расширять или сужать поле правоприменительной практики или сохранять инерционное влияние после принятия нового уголовного закона. Кроме этого, судебная практика может формировать новые тенденции в случае необходимости [6, с. 24].

Обратимся к наиболее показательным примерам.

Часть 4 ст. 117 УК РСФСР предусматривала в качестве одного из отягчающих обстоятельств особо тяжкие последствия совершенного изнасилования. В Постановлении 1992 г. № 4 указывалось, что к такому относятся, например, смерть или самоубийство потерпевшей, душевная болезнь, последовавшие в результате изнасилования, заражение ее заболеванием СПИД лицом, знавшим о наличии у него этой болезни, а также причинение в процессе изнасилования телесных повреждений, повлекших последствия, предусмотренные ст. 108 УК РСФСР.

В п. «б» ч. 3 ст. 131 УК РФ вместо словосочетания «особо тяжкие последствия» законодатель применил конструкцию «иные тяжкие последствия». При этом те обстоятельства, которые ранее включались Верховным Судом РФ в общую группу оценочных признаков ч. 4 ст. 117 УК РСФСР, были закреплены как самостоятельные квалифицирующие признаки, а после изменений, внесенных Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ², оказались и в разных частях статьи: в п. «б» ч. 3 ст. 131 УК РФ – причинение по неосторожности тяжкого вреда здо-

ложений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» // Российская газета. 2009. 30 дек.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие по-

ровью, заражение ВИЧ-инфекцией; в п. «а» ч. 4 ст. 131 УК РФ – причинение смерти по неосторожности. Несмотря на то, что новая редакция нормы, предусматривающая ответственность за изнасилования, использовала иной оценочный терминологический аппарат – «иные тяжкие последствия», его толкование долгое время носило инерционный (статичный) характер. Так, Постановление 2004 г. № 11, по сути, воспроизводит старую трактовку с поправкой на последствия, получившие самостоятельное юридическое закрепление. К «иным тяжким последствиям» изнасилования или насильственных действий сексуального характера, предусмотренным п. «б» ч. 3 ст. 131 и п. «б» ч. 3 ст. 132 УК РФ, следует относить последствия, которые не связаны с причинением по неосторожности тяжкого вреда здоровью потерпевшего либо заражением его ВИЧ-инфекцией. Таковым может быть признано, например, самоубийство потерпевшей.

Подобная косность вышестоящей инстанции искусственно сужала поле правоприменительной практики. В частности, в науке уголовного права неоднократно поднимались вопросы об отнесении к иным тяжким последствиям наступления беременности и покушения на самоубийство потерпевшей. Сторонники более широкого подхода полагали, что наступление беременности в результате изнасилования является дополнительной травмой для потерпевшей [7, с. 51], оппоненты настаивали, что беременность является естественным последствием полового акта и не требует дополнительной юридической оценки [8, с. 44]. Полагаем, что мнение последних заслуживает критики, поскольку ни о какой естественности при насильственном половом акте говорить не приходится. Самоубийство потерпевшей после изнасилования традиционно относилось Верховным Судом РФ к особо тяжким и позднее к иным тяжким последствиям изнасилования. Иначе обстояло дело в случае неоконченного самоубийства. До 2014 г. покушение на самоубийство получало юридическую оценку какотягчающее обстоятельство только в случае наступления тяжкого вреда здоровью (тяжких телесных повреждений). Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время Верховный Суд РФ демонстрирует более гибкое и широкое понимание категории «иные тяжкие последствия», чем это было ранее (начиная с Постановления 1964 г. № 2).

Постановления Пленума Верховного Суда порой выполняют не предназначенную им роль кор-

рекции юридической техники и пробелов в уголовном законодательстве. Обратимся к примерам.

Первоначальная редакция п. «а» ч. 3 и п. «б» ч. 4 ст. 131 УК РФ предусматривала признак заведомости (осознания реального возраста потерпевшей), не знакомый ранее действующему законодательству.

Включение признака заведомости в статью действующего УК должно было акцентировать невозможность объективного вменения такихотягчающих обстоятельств, как изнасилование несовершеннолетней или малолетней, тем более что такая практика имела место с принятия Постановления 1964 г. № 2, в котором говорилось, что по ч. 3 ст. 117 УК РСФСР уголовной ответственности подлежит лицо, которое знало или допускало, что совершает насильственный половой акт с несовершеннолетней либо могло и должно было это предвидеть. Таким образом, Верховный Суд допускал неосторожную форму вины по отношению к оценке возраста потерпевшей. Такая позиция вызывала обоснованную критику и была дезавуирована Постановлением 1992 г. № 4, а новое уголовное законодательство закрепило заведомость как обязательный конструктивный признак.

Данный признак трактовался тождественно постановлениями 1992 г. № 4 и 2004 г. № 11. В них указывалось, что ответственность за квалифицированное изнасилование возможна лишь в случае, когда виновный знал или допускал, что совершает насильственный половой акт с несовершеннолетней или малолетней.

Однако в 2009 г. в рамках усиления борьбы с преступлениями против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних были внесены изменения как в части конструирования признаков ст. 131 УК РФ, так и в санкцию указанной статьи. В частности, была исключена заведомость. В связи с этим в научной среде возникла дискуссия по вопросу необходимости установления заведомости в отношении возраста потерпевшей. Если рассуждать логически, то исключение конструктивного признака предполагает его юридическую нивелировку, однако принцип субъективного вменения в уголовном праве России никто не отменял [9, с. 66; 10, с. 22–23].

В сложившейся ситуации в 2014 г. Верховный Суд РФ, по сути, взял на себя функции законодателя, указав на то, что необходимо установление осведомленности о возрасте потерпевшего, и свел таким образом законодательные изменения к нулю.

Интересным представляется вопрос о толковании Верховным Судом РФ понятия, предусмотренного ч. 5 ст. 131 УК РФ, – лицо, имеющее судимость

за ранее совершенное преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего. Здесь мы можем наблюдать два интересных аспекта: первый – сужение перечня лиц, попадающих под исследуемое понятие; второй – расширительное толкование рецидива преступления, предусмотренного ст. 18 УК РФ. Пункт 14 Постановления 2014 г. № 16 разъясняет, что к таким лицам относятся имеющие непогашенную или не снятую в установленном порядке судимость за любое из совершенных в отношении несовершеннолетних преступлений, предусмотренных ч. 3–5 ст. 131, ч. 3–5 ст. 132, ч. 2 ст. 133, ст. 134, 135 УК РФ. Если мы обратимся к примечанию ст. 73 УК РФ, то увидим, что законодатель к преступлениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцатилетнего возраста, относит более широкую группу преступлений. Помимо перечисленных, это также преступления, предусмотренные ст. 240, 241, 242.1 и 242.2 УК РФ, в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста. Не совсем понятно, почему высшая судебная инстанция применила узкое толкование, учитывая тесную взаимосвязь указанных групп преступлений. Например, ст. 242.2 УК РФ неразрывно связана со ст. 135 УК РФ и образует с ней идеальную совокупность.

Верховный Суд РФ относит к анализируемой категории лиц также и тех, у кого судимости за преступления против половой неприкосновенности были в возрасте до восемнадцати лет. Таким образом, конструируется специфический вид рецидива, который таковым, в силу п. «б» ч. 4 ст. 18 УК РФ, быть не может. Но если рецидив – понятие формализованное, делающее акцент на количестве совершенных преступлений и их тяжести, то понятие сформулированное законодателем в ч. 5 ст. 131, ч. 5 ст. 132 УК РФ является личностным. Видимо, именно этот факт подвиг Верховный Суд РФ к такому нестандартному толкованию.

Пробельность уголовного законодательства и терминологическая неточность была причиной того, что в отдельных случаях Верховный Суд не давал однозначных разъяснений по спорным вопросам и не препятствовал формированию правоприменительной практики, противоречащей принципам уголовного права. Наиболее яркий пример – толкование словосочетания «половое сношение». В ст. 117, 118, 119 УК РСФСР 1960 г. используются следующие альтернативные понятия: «половое сношение», «половая связь», «половая страсть в извращенных формах», «половая связь в иной форме». Эти понятия не рас-

крывались в постановлениях 1960, 1964 и 1992 гг. Господствующей точкой зрения в доктрине уголовного права того времени было понимание полового сношения как не только естественного, но и противоестественного полового акта, что во многом было обусловлено дефектом уголовного законодательства.

Систематическое толкование вышеуказанных статей позволяет сделать вывод, что половое сношение в рамках ст. 117 УК РСФСР могло включать в себя только нормальный (физиологический) акт между мужчиной и женщиной. Однако отсутствие в УК РСФСР и ряда союзных республик (за исключением Украинской, Эстонской, Молдавской и Армянской ССР) составов за насильственное удовлетворение половой страсти в извращенной форме вынуждало судебные органы применять расширительное толкование ст. 117 УК РСФСР и, по сути, использовать аналогию в уголовном праве. Высшая судебная инстанция закрывала глаза на эту ситуацию.

Необходимо отметить, что данную проблему разрешило включение в УК РФ ст. 132, однако разъяснения, что именно понимать под половым сношением, не дает и Постановление 2014 г. № 16. Объем этой категории можно определить, анализируя п. 1 действующего постановления Пленума Верховного Суда РФ, исходя из содержания которого можно сделать вывод, что половое сношение – это то, что не является мужеложством, лесбиянством и иными действиями сексуального характера (характер последних тоже не раскрывается).

Последний вопрос, на котором необходимо остановиться, – это оценка Верховным Судом мотивов преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности. Ранее действующее и современное уголовное законодательство не закрепляет мотив в качестве обязательного конструктивного признака субъективной стороны преступлений против половой свободы. Необходимо отметить, что и постановления Пленума Верховного Суда (до 2014 г.) также не давали оценку этим мотивам.

Однако А.И. Рарог отмечал, что возможны два юридико-технических способа введения мотива и целей в состав преступления. Первый – это прямое указание на мотив и цели при определении родового понятия либо при описании самого преступления. Второй – законодатель прямо не формулирует мотивы и цели деяния, но подразумевает их обязательность [11, с. 51]. Второй подход иногда имел место в правоприменительной практике, когда акты насильственного мужеложства рассматривались как причинение вреда здоровью или хулиганство, а не

как посягательство на половую свободу в силу отсутствия сексуального мотива. Постановление 2014 г. № 16 обоснованно, на наш взгляд, указало, что мотив для квалификации деяний по ст. 131 и 132 УК РФ значения не имеет, однако почему-то закрепило три обязательных мотива для развратных действий (удовлетворение сексуального влечения виновного, вызывание сексуального возбуждения у потерпевшего, побуждение у потерпевшего интереса к сексуальным отношениям). Учитывая, что в настоящее время по ст. 135 УК РФ квалифицируются действия сексуального характера, не нашедшие отражение в диспозиции ст. 134 УК РФ, получается весьма странная ситуация, когда указанные действия, совершенные, например, в целях унижения или наказания, предлагается не рассматривать как посягательство на половую неприкосновенность несовершеннолетних [12, с. 129; 13].

3. Формирование правоприменительной практики постановлением Пленума Верховного Суда РФ на примере преступлений против собственности

Поскольку собственность составляет экономическую основу существования любого общества, главной задачей государства признается ее охрана. В то же время, несмотря на то, что государство уделяет серьезное значение уголовно-правовым мерам охраны прав собственности, преступления против собственности стабильно занимают значительное место в структуре преступности.

Уголовная ответственность за хищение чужого имущества известна с первых источников уголовного права. Бесспорно, что с изменением экономических основ государства, стремительным развитием информационных технологий появляются новые, более изощренные способы совершения этих преступлений, однако суть их остается прежней. Такие посягательства на собственность, как кража, грабеж, разбой, составляющие основную долю среди преступлений против собственности, остаются неизменными.

Несмотря на формальную определенность уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за хищение, как в доктрине уголовного права, так и в правоприменительной практике высказываются различные точки зрения относительно оценки юридически значимых признаков данных составов преступлений и оценки сложных вопросов квалификации по преступлениям данной категории. Мы разделяем позицию, что правильная квалифика-

ция гарантирует легитимность уголовно-правового воздействия, наиболее полно раскрывает его предупредительный и карательный потенциал [14, с. 30].

Верховный Суд РФ неоднократно высказывал свою позицию по наиболее спорным вопросам квалификации данной категории преступлений. Достаточно много этому вопросу уделяется внимания и в его обзорах. Казалось бы, с учетом накопленного огромного опыта борьбы с этими преступлениями неразрешенных вопросов не должно было остаться, однако изучение судебной практики красноречиво свидетельствует об обратном. Полагаем, что нестабильность в вопросах квалификации в определенной мере обусловлена позицией самого Верховного Суда РФ. Остановимся на наиболее актуальных, на наш взгляд, проблемах, рассмотрев их через призму довольно типичной ситуации: виновный, вступив в преступный сговор, совершил на глазах своего знакомого кражу с проникновением в жилище.

Кража – это тайное хищение чужого имущества. Способ в данном случае является составообразующим или его генеральным признаком. Именно способ завладения имуществом является отправной точкой в процессе квалификации применительно к разграничению хищений, позволяющим отграничить это преступление от смежных норм [15, с. 79]. Верховный Суд РФ не раз обращал внимание судов на недопущение ошибок, связанных с неправильным толкованием понятий тайного и открытого хищений чужого имущества. Хрестоматийным представляется правило, согласно которому при квалификации должны использоваться общие и конкретные признаки преступлений, содержащиеся непосредственно в уголовном законе [16, с. 104].

Закон не содержит легального понятия и не раскрывает критерии тайности. Выделяют их обычно на основании анализа Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»³ (далее – Постановление № 29).

В теории критерии тайности принято делить на объективные и субъективные. К числу объективных критериев относятся:

- 1) изъятие совершается в отсутствие собственника или иного владельца этого имущества или посторонних лиц;
- 2) указанные действия совершаются в присутствии указанных лиц, но незаметно для них;

³ Российская газета. 2003. 18 янв.

3) присутствующее при незаконном изъятии чужого имущества лицо не сознает противоправность этих действий.

Субъективный критерий раскрывается через психическое отношение виновного к совершаемому действию и заключается в том, что указанные лица наблюдали за действиями виновного лица, однако последний, исходя из окружающей обстановки, полагал, что действует тайно.

Верховный Суд РФ в п. 4 Постановления № 29 акцентировал внимание на том, что деяние будет считаться совершенным тайно, если присутствующее при незаконном изъятии чужого имущества лицо является близким родственником виновного, который, в связи с этим, рассчитывает на то, что в ходе изъятия имущества он не встретит противодействия с его стороны.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР от 22 марта 1966 г. № 31 «О судебной практике по делам о грабеже и разбое»⁴ (далее – Постановление № 31) разъяснение критериев тайности отсутствовало, зато содержалось указание на то, что понимать под «открытым похищением». Согласно п. 3 Постановления № 31 открытым похищением, предусматривающим ответственность за грабеж, предлагалось рассматривать такое похищение, которое совершается в присутствии потерпевшего, лиц, в ведении или под охраной которых находится имущество, либо в присутствии посторонних, когда виновный сознает, что эти лица понимают характер его преступных действий, но игнорирует данное обстоятельство.

Пленум Верховного Суда СССР в Постановлении от 5 сентября 1986 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях против личной собственности»⁵ разъяснил, что похищение имущества надлежит считать тайным (кражей), если оно совершено в отсутствие потерпевшего или посторонних лиц либо хотя и в их присутствии, но незаметно для них. Если потерпевший или посторонние лица видели, что происходит похищение, но виновный, исходя из окружающей обстановки, считал, что действует тайно, содеянное также следует квалифицировать как кражу.

Такая нечеткая формулировка, соответственно, вызвала спорные вопросы в ее применении, и самый

главный – кто такие эти посторонние лица, действующие в присутствии которых, виновный полагает, что действует тайно?

Судебная практика пошла по пути расширительного толкования этой позиции. Верховный Суд РФ высказал свою точку зрения по данному вопросу в решении по делу Захарищева⁶. Действия указанного лица, совершившего хищение из комнаты Ляпиной, где он находился с ее разрешения, магнитолы и четырех кассет в присутствии знакомой Макеевой, Южно-Уральским городским народным судом Челябинской области были квалифицированы как грабеж. Верховный Суд РФ, удовлетворяя протест о переквалификации действий на тайное хищение, исходил из того, что Макеева – знакомая Захарищева. Они вместе пришли в комнату Ляпиной с целью распить спиртные напитки и остались там ночевать. Захарищев, увидев под кроватью магнитолу, предложил Макеевой совершить кражу, но последняя отказалась и отнеслась к этому безразлично. Верховный Суд РФ пришел к выводу, что к Макеевой не относится понятие «постороннего или другого лица», в присутствии которого совершена кража. Захарищев сознавал, что Макеева для него близкий человек, и был уверен в сохранности тайны похищения.

Далее сработало правило казуального толкования, осуществляющегося при применении нормы права при разрешении конкретного дела, и районные суды пошли по предложенному им пути. Следует иметь в виду, что казуальное толкование не сводится только к прямым разъяснениям и может быть сделано в скрытом виде, например в решении суда [17, с. 311].

Так, Соломбальский районный суд Архангельской области переквалифицировал действия Неманова с п. «д» ч. 2 ст. 161 на ч. 2 ст. 158 УК РФ. Последний обвинялся в том, что 19 мая 2001 г. на автобусной остановке в присутствии трех свидетелей открыто похитил у Житник хозяйственную сумку с находившимся в ней имуществом на сумму 5855 руб. Суд аргументировал свое решение тем, что присутствовавшие при похищении лица были друзьями подсудимого и он не воспринял их как посторонних, поэтому его действия следует квалифицировать как тайное хищение чужого имущества. Еще один пример. Президиум Ставропольского областного суда

⁴ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1966. № 6.

⁵ Документ опубликован не был. См.: URL: [https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1205239/#:~:text=](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1205239/#:~:text= (дата обращения: 18.08.2021).) (дата обращения: 18.08.2021).

⁶ Бюллетень Верховного Российской Федерации. 1995. № 2. С. 6.

изменил приговор в отношении Шмелькова, осужденного Буденновским городским судом по ч. 1 ст. 161 УК РФ, переквалифицировав его действия на ч. 1 ст. 158 УК РФ. Шмелькову вменялось в вину то, что он 19 ноября 2000 г., находясь в магазине «Охотник-рыболов», воспользовавшись отсутствием продавца в торговом зале, в присутствии М. просунул руку под стекло прилавка, откуда похитил газовый пистолет. Изменяя приговор, президиум Ставропольского областного суда отметил, что доводы районного суда о том, что юридическое положение М. было как постороннего по отношению к факту хищения Шмельковым чужого имущества, не основаны на законе. Шмельков в судебном заседании пояснил, что зашел в магазин вместе со знакомым М., увидев под стеклом витрины пистолет, решил его похитить. Он предложил это сделать М., но тот отказался. Воспользовавшись отсутствием продавца, он похитил пистолет и вместе с М. вышел из магазина, в котором, кроме них, никого не было. Из материалов уголовного дела усматривается, что М. — друг Шмелькова⁷.

Верховный Суд РФ в своем новом постановлении обратил внимание на обозначенную проблемную ситуацию и попытался разъяснить ее, но остается загадкой, почему он ограничил тайность только присутствием близкого родственника. К тому же уголовное и уголовно-процессуальное законодательство по-разному относятся к вопросу о том, кого считать близкими родственниками. Исходя из толкования примечания к ст. 308 УК РФ, в которой законодатель, вырабатывая правила освобождения от уголовной ответственности за отказ от дачи показаний, использует формулировку «против себя самого, своего супруга или своих близких родственников», можно сделать вывод, что уголовный закон супруга к их числу не относит. То же самое следует из анализа примечания к ст. 316 УК РФ. В ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ к числу близких родственников отнесены супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки. Однако в этой же статье уточняется, что речь идет о понятиях, употребляемых в уголовно-процессуальном законодательстве.

Таким образом, если следовать прямому указанию Пленума Верховного Суда РФ, то напрашивается

вывод: если виновный совершает кражу на глазах супруга, жениха, невесты, сожительницы, друзей, лиц, с которыми ранее совершал преступления или отбывал наказание, и т. п., то это уже не кража, а грабеж, степень общественной опасности которого принято считать выше, чем кражи, поскольку общественную опасность в уголовно-правовом смысле связывают обычно с признаком преступления [18, с. 124].

В нашем случае степень общественной опасности определяется способом совершения преступления.

На сегодняшний день актуальным, на наш взгляд, является вопрос разграничения кражи и мошенничества, когда виновным используется чужая банковская карта.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ в определении от 29 сентября 2020 г. № 12-УДП20-5-К6⁸ по уголовному делу в отношении Кактана указала следующее. Последний был осужден приговором Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл по ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ. Суть дела в следующем: Кактан 13 мая 2019 г. во дворе жилого дома на пешеходной дорожке нашел банковскую карту, по которой 13 и 14 мая 2019 г. произвел оплату товаров, похитив таким образом денежные средства в размере 3026 руб. 54 коп. Преступные действия до конца довести не смог по независящим от него обстоятельствам, поскольку карта с остатком денежных средств на счете была заблокирована. Шестой кассационный суд общей юрисдикции изменил приговор, переквалифицировав действия осужденного на ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 159.3 УК РФ. При этом, аргументируя свое решение, кассационная инстанция сослалась на п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»⁹.

Судебная коллегия по уголовным делам определение кассационной инстанции отменила, посчитав, что такая ссылка является необоснованной, и указала, что переквалификация действий Кактана с кражи на мошенничество вызывает сомнение. Свое решение коллегия мотивировала тем, что указанные в п. 17 разъяснения были даны применительно к ранее действующей редакции ст. 159.3 УК РФ, в которую Федеральным законом от 23 апреля 2018 г.

⁷ Бюллетень Верховного Российской Федерации. 2003. № 4. С. 21.

⁸ URL: <https://ukrfkod.ru/pract/opredelenie-sudebnoikollegii-po-ugolovnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-29092020-n-12-udp20-5-k6/> (дата обращения: 18.08.2021).

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

№ 111-ФЗ¹⁰ были внесены изменения и из диспозиции данной статьи исключено указание на то, что под таким мошенничеством понимается «хищение чужого имущества, совершенное с использованием поддельной или принадлежащей другому лицу кредитной, расчетной или иной платежной карты путем обмана уполномоченного работника кредитной, торговой или иной организации». Этим же законом была установлена уголовная ответственность по п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ за кражу с банковского счета.

Полагаем, что данная позиция определения суда кассационной инстанции тоже далеко не бесспорна, но даже не в плане квалификации действий Кактана, а в плане ее аргументации. Действительно, диспозиция ст. 159.3 УК РФ изменилась и теперь звучит так: «мошенничество с использованием электронных средств платежа». На наш взгляд, она охватывает более широкий круг действий виновного, чем это предусматривалось в первоначальной редакции, в этом и заключался смысл изменений законодательства. Но платежная карта – это, несомненно, тоже средство платежа, и мы не исключаем ситуации, когда с ее использованием возможно совершение мошенничества. Ключевым моментом при разграничении кражи и мошенничества в данном случае должен оставаться способ совершения хищения. Верховный Суд РФ попытался откорректировать положение Пленума по своему усмотрению.

Мы солидарны с позицией ученых, что при решении сложных вопросов квалификации в первую очередь следует руководствоваться буквой закона, а затем обращаться к предположениям и намерениям законодателя. Нельзя исправлять противоречащей доктринальным правилам квалификацией ошибки законодателя [14, с. 33].

Интересен тот факт, что Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 29 июня 2021 г. № 22 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам»¹¹ также обратил внимание на данную ситуацию и попытался скорректировать ее, но то, что получилось в результате, вряд ли будет способствовать разграничению кражи и мошенничества.

Из анализируемого п. 17 был исключен абзац первый, в котором и содержалось указание на то, что действия лица следует квалифицировать по ст. 159.3 УК РФ в случаях, когда хищение имущества осуществ-

лялось с использованием поддельной или принадлежащей другому лицу кредитной, расчетной или иной платежной карты путем сообщения уполномоченному работнику кредитной, торговой или иной организации заведомо ложных сведений о принадлежности указанному лицу такой карты на законных основаниях либо путем умолчания о незаконном владении им платежной картой. Абзац второй, в котором описывалась ситуация с хищением денежных средств, когда их выдача была произведена посредством банкомата (что, заметим, и не вызывало никаких споров у правоприменителей), также был исключен из п. 17, но он исчез не бесследно, а практически в той же редакции был трансформирован в Постановление № 29. Вопрос о том, как квалифицировать действия, когда похищенная карта предъявляется работнику кредитной, торговой или иной организации, остался открытым. Р.А. Сабитов справедливо отмечает, что квалификация содеянного не должна быть произвольной, когда одно и то же деяние квалифицируется по-разному, и все квалификационные решения будут правильными [19, с. 91]. Судейское усмотрение предполагает определенный выбор одного из нескольких возможных решений, но при том условии, что каждое из них отвечает требованиям законности, обоснованности и справедливости.

Следующим важным моментом с точки зрения квалификации преступления является правильное установление времени окончания преступления. От решения этого вопроса, кроме всего прочего, зависит еще и назначение наказания виновному лицу. Если по определению момента окончания разбойного нападения у судов не возникает проблем, а судебная практика по этому вопросу давно устоялась, то относительно грабежа и кражи дискуссия имеет место. Исходя из п. 16 Постановления № 31, грабеж предлагалось считать оконченным с момента завладения имуществом. По такому же пути шли суды, определяя время окончания кражи.

С учетом того, что судебная практика складывалась противоречиво, и это порождало ошибки при квалификации содеянного, в п. 6 Постановления № 29 было дано разъяснение, что кража и грабеж будут считаться оконченными преступлениями, когда имущество будет не просто изъято, но у виновного будет реальная возможность пользоваться или распоряжаться похищенным по своему усмотрению (например, обратить похищенное имущество в свою пользу или в

¹⁰ Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2018. 25 апр.

¹¹ URL: <https://www.vsrif.ru/documents/own/30189/> (дата обращения: 18.08.2021).

пользу других лиц, распорядиться им с корыстной целью иным образом). Ранее такой подход был обозначен в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 11 июля 1972 г. № 4 «О судебной практике по делам о хищениях государственного и общественного имущества»¹². Такая же позиция стала господствующей и в теории уголовного права [20, с. 267–269].

Полагаем, что такой подход к моменту окончания хищения противоречит его законодательному определению. Исходя из примечания к ст. 158 УК РФ, хищение – это изъятие чужого имущества. Распоряжение похищенным имуществом находится за рамками оконченного преступного поведения. Такое изменение подхода к моменту окончания влечет за собой снижение наказания на основании правил назначения наказания за неоконченное преступление на одну четверть от максимального срока или размера наказания, предусмотренного за данное преступление. Заметим, что момент окончания кражи и грабежа в трактовке его современного видения вызывает затруднения в правоприменении. Наше мнение, что правильно момент окончания кражи и грабежа был определен Пленумом Верховного Суда РСФСР в Постановлении № 31.

Для кражи, ответственность за которую предусмотрена п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ, Пленум Верховного Суда РФ сделал исключение, добавив в Постановление № 29 п. 25.2 и указав, что ее следует считать оконченной с момента изъятия денежных средств с банковского счета их владельца или электронных денежных средств, в результате которого владельцу этих денежных средств причинен ущерб. Достаточно странная ситуация: если деньги похищены из кармана, то надо выяснить, получил ли виновный возможность распорядиться ими, а если из банкомата, то нет!

В рамках статьи мы обозначили всего лишь два ключевых момента, связанных с толкованием Верховным Судом РФ вопросов квалификации хищения, которые наглядно показывают нестабильность формирования судебной практики по этим вопросам.

4. Формирование правоприменительной практики постановлениями Пленума Верховного Суда РФ на примере преступлений, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами

Незаконный оборот наркотиков в России с каждым годом набирает всё большие масштабы, видоизменяясь и приобретая новые формы, подстраиваясь под современные реалии [21].

Все преступления, непосредственно связанные с незаконным оборотом и потреблением наркотиков, исходя из характеристики объективных признаков, можно поделить на две группы: деяния, состоящие в незаконном обороте наркотиков, их прекурсоров, сильнодействующих, ядовитых и новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 228–229.1, 231, 234–234.1 УК РФ), и деяния, создающие условия для незаконного потребления наркотиков (ст. 230, 232–233 УК РФ) [22].

Мы остановимся на рассмотрении преступлений, входящих в первую группу, и согласимся с мнением Е.С. Минсadyковой о том, что в деятельности правоохранительных органов при квалификации деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, а также их частей и растений, содержащих наркотические средства и психотропные вещества, возникает ряд проблемных аспектов, относящихся к определению предмета преступления и вопросам ограничения уголовной и административной ответственности в обозначенной сфере. Проблемы правильной квалификации обозначенных деяний порождаются также пробелами теоретического характера и нормативно-правового регулирования борьбы с данным видом преступности [23].

Пленум Верховного Суда РФ, разъясняя судам свою позицию по вопросу квалификации действий, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, неоднократно меняя свой подход в вопросе применения соответствующих норм, компенсирует указанные дефекты.

В рамках данной статьи нет возможности проанализировать каждый пункт Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 (ред. от 16 мая 2017 г.) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»¹³ (далее – Постановление № 14). Поэтому хотелось бы остановиться на самых спорных разъяснениях на наш взгляд.

Во-первых, обращает на себя внимание разъяснение, содержащееся в п. 9 Постановления № 14, согласно которому под незаконным изготовлением соответствующих предметов без цели сбыта следует понимать именно умышленные действия, в результате которых получено одно или несколько готовых

¹² Доступ из СПС «Гарант».

¹³ Российская газета. 2006. 28 июня; 2017. 24 мая.

к использованию и потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Различие изготовления и переработки состоит в том, что при изготовлении в результате создается новое химическое вещество, классифицирующееся как наркотическое или психотропное, а при проведении переработки создания нового вещества не происходит, достигается эффект усиления воздействия активного вещества [24].

По мнению Д.В. Токманцева, готовность не должна рассматриваться в качестве одного из условий признания незаконного изготовления таких средств или веществ окончательным преступлением. В уголовном законе прямо не указано, что изготовленное наркотическое средство, психотропное вещество или их аналог должны быть готовы к потреблению. Д.В. Токманцев отмечает, что в практической деятельности вопрос о готовности изготовленного наркотика к использованию и потреблению, как правило, не исследуется, в материалах дела констатируется как факт только на том основании, что он входит в соответствующий перечень [25, с. 58–59].

Например, у Я. обнаружено и изъято вещество, которое по заключению эксперта является наркотическим средством – маслом каннабиса (гашишным маслом), массой 6,5 г, 13,3 г (в пересчете на высушенное вещество), общей массой 19,8 г, что согласно Постановлению Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002 является крупным размером, которое Я. незаконно изготовил и хранил без цели сбыта¹⁴.

Соглашаясь с указанным мнением, отметим, что, разъясняя в п. 12 Постановления № 14 понятие «незаконное производство», Пленум Верховного Суда РФ уже не указывает на готовность к использованию и потреблению таких средств, веществ или аналогов.

Во-вторых, обращает на себя внимание проблема квалификации действий лица, которое, желая приобрести наркотическое средство, обращается за помощью в этом вопросе к другому человеку.

До 2015 г. в п. 13 Постановления № 14 содержалось разъяснение, согласно которому действия посредника следует квалифицировать как соучастие в сбыте или в приобретении в зависимости от того, в чьих интересах (сбытчика или приобретателя) действует посредник.

Пленум Верховного Суда РФ упоминает в Постановлении № 14 о посреднике, но в УК РФ не предусмотрен такой вид соучастника. Появление ст. 291.1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве» не означает появления нового вида соучастника. Речь идет о точном текстуальном обозначении особого случая соучастия, в котором посредник способствует, как отмечено в тексте названной статьи, достижению либо реализации соглашения о получении и даче взятки, причем в значительном размере. Другими словами, такое лицо должно рассматриваться как пособник, который, исходя из перечня характеризующих преступную роль действий, названных в ч. 5 ст. 33 УК РФ, содействует путем предоставления информации, касающейся условий дачи и получения взятки. Судебная практика с учетом п. 15.1 Постановления № 14 признаёт так называемых кассиров, операторов и курьеров как соучастников незаконного сбыта наркотических средств и их аналогов, а не как посредников [26]. Анализ уголовных дел данной категории позволяет прийти к выводу, что под посредником необходимо понимать пособника.

М. осужден по ч. 5 ст. 33 и ч. 2 ст. 228 УК РФ и признан виновным в том, что в ходе оперативно-розыскного мероприятия (далее – ОРМ) – проверочной закупки – по просьбе К., внедренного оперативного сотрудника, действовавшего в ходе ОРМ, и на его деньги незаконно приобрел у неустановленного лица не менее 5,1 г наркотического средства – героина. Позднее М. передал К. два свертка из полимерного материала с находящимся в них наркотическим средством – героином – в количестве 5,1 г.

Согласно последующим судебным решениям приговор в части квалификации оставлен без изменения. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ, рассмотрев уголовное дело по надзорной жалобе адвоката, изменила судебные решения в связи с неправильным применением уголовного закона, указав следующее. Согласно приговору суда по данному делу была проведена проверочная закупка, в ходе которой наркотическое средство было изъято из оборота. По смыслу закона в тех случаях, когда передача наркотического средства осуществляется в ходе проверочной закупки, проводимой представителями правоохранительных органов в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁵, содеян-

¹⁴ Приговор Черноморского районного суда Республики Крым от 27 мая 2020 г. по делу № 1-41/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/00j5XjQVcWb/> (дата обращения: 18.08.2021).

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

ное следует квалифицировать по ч. 3 ст. 30 и соответствующей части ст. 228 УК РФ, так как в этих случаях происходит изъятие наркотического средства или психотропного вещества из оборота.

Следовательно, действия М. следует переклассифицировать с ч. 5 ст. 33, ч. 2 ст. 228 УК РФ на ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30 и ч. 2 ст. 228 УК РФ как пособничество в покушении на приобретение наркотического средства в особо крупном размере¹⁶.

30 июня 2015 г. п. 13 Постановления № 14 был изложен в новой редакции и из него было исключено разъяснение про правила квалификации действий лица, приобретающего наркотическое средство для другого человека.

В п. 15.1 Постановления № 14 появилось разъяснение, согласно которому в случае, когда лицо передает приобретателю соответствующие предметы по просьбе (поручению) другого лица, которому они принадлежат, его действия следует квалифицировать как соисполнительство в незаконном сбыте указанных средств, веществ, растений.

В данном тексте ничего не говорится о приобретателе наркотических средств. По мнению А.К. Анканова, Верховный Суд РФ обоснованно делает акцент на том, что так называемый посредник выполняет роль исполнителя преступления, и одновременно обращает внимание, что правовое значение имеет не то, в чьих интересах посредник действует, а по чьему поручению. А.К. Анканов полагает, что лицо, приобретающее наркотическое средство для другого, является лицом, приобретшим наркотическое средство без цели сбыта, и его действия должны квалифицироваться по соответствующей части ст. 228 УК РФ без ссылки на ст. 33 УК РФ и без указания на совершение преступления в соучастии [27].

В-третьих, открытым для обсуждения остается вопрос о возможности квалификации сбыта наркотических средств с использованием формулы единого продолжаемого преступления. Признаками продолжаемого преступления традиционно признавались единство умысла и общность цели. Этому во многом способствовало разъяснение, данное Пленумом Верховного Суда СССР в Постановлении от 4 марта 1929 г. «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям», о том, что продолжаемые преступления – это преступления, складывающиеся из ряда тожде-

ственных преступных действий, направленных к общей цели и составляющих в своей совокупности единое преступление [28].

В ранее действовавшей редакции Постановления № 14 было разъяснено, что если лицо совершило сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в несколько приемов, реализовав лишь часть имеющихся у него указанных средств или веществ, не образующую крупный или особо крупный размер, всё содеянное им подлежит квалификации по ч. 3 ст. 30 УК РФ и соответствующей части ст. 228.1 УК РФ.

В действующей редакции данное разъяснение отсутствует, но это не исключает квалификации сбыта наркотических средств как единого преступления.

Так, рассматривая действия осужденной О. А. В., связанные с размещением закладок психотропных веществ, как 11 преступлений, предусмотренных п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ, суд в приговоре указал, что незаконный сбыт психотропных веществ следует считать оконченным с момента выполнения лицом всех необходимых действий по передаче приобретателю указанных средств, независимо от их фактического получения приобретателем. Вместе с тем, как следует из приговора, осужденная О. А. В. не позднее 14 апреля 2017 г. приобрела у соучастника 41,94 г амфетамина, после чего с целью дальнейшего сбыта всего объема указанного вещества неопределенному кругу лиц расфасовала его в 11 свертков и в период с 16 апреля 2017 г. по 09 часов 15 минут 20 апреля 2017 г., согласно отведенной ей роли, в районе Коптево Москвы сделала 11 закладок. На судебном заседании, не отрицая фактические обстоятельства дела, О. А. В. пояснила, что не успела никому сообщить о местонахождении сделанных ею закладок психотропных веществ в связи с ее задержанием. Из показаний осужденной О. А. В. в ходе предварительного расследования, исследованных судом и положенных в основу приговора, также не следует, что она сообщила кому-либо о сделанных ею закладках психотропных веществ. В ходе осмотра изъятого у О. А. В. мобильного телефона каких-либо сведений о передаче О. А. В. соучастнику либо иным лицам информации о местонахождении сделанных ею закладок психотропных веществ обнаружено не было. Какими-либо иными доказательствами по делу указанное обстоятельство также не подтверждается, в связи с чем действия

¹⁶ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70097832/> (дата обращения: 18.08.2021).

осужденной необоснованно квалифицированы судом как оконченный состав преступлений. Кроме того, как видно из приговора, умысел осужденной О. А. В. был направлен на сбыт всей приобретенной массы психотропного вещества амфетамина весом 41,94 г, который она расфасовала в 11 свертков и разложила по закладкам. При таких обстоятельствах, Президиум полагает, что действия О. А. В., связанные с осуществлением закладок психотропного вещества амфетамина, следует квалифицировать как одно преступление, предусмотренное ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ¹⁷.

А.А. Крюков и В.Н. Шиханов также отмечают, что отсутствие в тексте Постановления № 14 упоминания о едином продолжаемом сбыте указанных предметов не означает, что эта юридическая конструкция не применима к ст. 228.1 УК РФ [29, с. 10–11].

В ситуации, когда размещение наркотического вещества осуществлено в несколько тайников, но сведения об их местоположении сообщаются в так называемый магазин (т. е. лицу, занимающемуся организацией незаконного сбыта наркотических средств через сеть «Интернет»), суды квалифицируют содеянное как единое преступление, ссылаясь на наличие единого умысла на сбыт всей партии [30].

На наш взгляд, правоприменитель не должен ждать, что Пленум Верховного Суда РФ даст разъяснение по всем проблемным вопросам квалификации преступлений.

В-четвертых, Пленум Верховного Суда РФ в указанном Постановлении № 14 дал разъяснение, подменяющее собой положения ст. 30 УК РФ, предусматривающей понятие неоконченного преступления. В п. 13.2 разъяснено, что если лицо в целях осуществления умысла на незаконный сбыт соответствующих предметов незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает их, тем самым совершает действия, направленные на их последующую реализацию и составляющие часть объективной стороны сбыта, однако по не зависящим от него обстоятельствам не передает указанные средства, вещества, растения приобретателю, то такое лицо подлежит ответственности за покушение на незаконный сбыт этих средств, веществ, растений. По нашему мнению, перечисленные модели поведе-

ния – это не что иное, как приготовление к сбыту. Они не могут образовывать объективную сторону, так как в п. 13 Постановления № 14 дано взаимоисключающее разъяснение о том, что только лишь об умысле на сбыт указанных предметов могут свидетельствовать при наличии к тому оснований их приобретение, изготовление, переработка, хранение, перевозка лицом, самим их не употребляющим, количество (объем), размещение в удобной для передачи расфасовке, наличие соответствующей договоренности с потребителями и т. п.

5. Вывод

Процесс правоприменения базируется на таких реперных точках, как нормы закона, судебское усмотрение, сформировавшаяся судебная практика, позиция Пленума Верховного Суда РФ. Придание постановлениям указанного Пленума разъясняющего характера редко позволяет компенсировать дефекты юридической техники. Отсутствие у правоприменителя в распоряжении закона, рассчитанного на буквальное толкование, не сможет привести последнего к наличию единого знаменателя. Компенсировать сложившуюся ситуацию применением судебного усмотрения не всегда оправданно, так как последнее возможно только в рамках наличия законной альтернативы. Присвоение судебному решению прецедентного статуса может привести к подмене закона позицией по конкретному делу.

Изложенное свидетельствует о том, что судебная практика по указанным вопросам складывается неоднородно. Суды при наличии схожих ситуаций квалифицируют содеянное с использованием разных норм закона, что отрицательно влияет на существование принципа законности и влечет разные итоги.

Необходимо отметить, что вопрос о значении постановлений Пленума Верховного Суда РФ в формировании единообразного вектора судебной практики был и продолжает оставаться дискуссионным. Нескончаемое дополнение кодекса новыми статьями, с одной стороны, свидетельствует о желании законодателя погрузить в рамки правового поля модели поведения, являющиеся общественно опасными, но, с другой стороны, запускает механизм разъяснения правил их применения, а иногда приводит к их противоречивой интерпретации.

¹⁷ Постановление Президиума Московского городского суда от 26 февраля 2019 г. по делу № 44у-76/19. URL: <https://mos-gorsud.ru/>

[mgs/cases/docs/content/4bde6419-c3bd-4a4e-9e9e-0e244f458088](https://mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/4bde6419-c3bd-4a4e-9e9e-0e244f458088) (дата обращения: 18.08.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Разогреева А. М. Правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о квалификации преступлений с «негодными» средствами: опыт дискурс-анализа / А. М. Разогреева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 1. – С. 211–229. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.211.229.
2. Гук П. А. Основы судебного нормотворчества : избр. тр. / П. А. Гук. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. – 248 с.
3. Наумов А. Судебный прецедент как источник уголовного права / А. Наумов // Российская юстиция. – 1994. – № 1. – С. 8–11.
4. Цыганова Е. М. Судебная практика как источник права / Е. М. Цыганова // Юридический мир. – 2006. – № 2. – С. 69–71.
5. Гук П. А. Судебная практика как средство обеспечения определённости правоприменения / П. А. Гук // Российская юстиция. – 2020. – № 9. – С. 35–38. – DOI: 10.18572/0131-6761-2020-9-35-38.
6. Василевич Г. А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) / Г. А. Василевич // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 19–27. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27.
7. Мелешко Д. А. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности»: обзор нововведений / Д. А. Мелешко // Уголовное право. – 2015. – № 3. – С. 47–54.
8. Лобанова Л. В. Содержание квалифицирующего признака «иные тяжкие последствия изнасилования» в интерпретации Пленума Верховного Суда РФ / Л. В. Лобанова, Л. Н. Ларионова // Вестник Волгоградского университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2016. – № 2 (31). – С. 41–48.
9. Епифанова Е. В. Объективное вменение как реальность в современном уголовном праве / Е. В. Епифанова // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2007. – № 2. – С. 65–68.
10. Середнев В. А. Принцип объективного вменения в уголовном праве – необходимость настоящего или возврат к прошлому? / В. А. Середнев // Вестник Амурского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2019. – Вып. 84. – С. 21–26.
11. Рарог А. И. Квалификация преступлений по субъективным признакам / А. И. Рарог. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 304 с.
12. Островецкая Ю. А. Проблемные вопросы применения статей 134 и 135 Уголовного кодекса Российской Федерации и возможные пути их решения / Ю. А. Островецкая // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2017. – Т. 27, вып. 4. – С. 128–132.
13. Оберемченко А. Д. Разграничение развратных действий с иными половыми преступлениями / А. Д. Оберемченко // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 182–186.
14. Борков В. Н. Пробелы уголовного закона не могут быть компенсированы нарушением правил квалификации / В. Н. Борков, Д. К. Николаев // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 36. – С. 30–39. – DOI: 10.17223/22253513/36/3.
15. Векленко В. В. Квалификация хищений / В. В. Векленко. – Омск : Ом. акад. МВД России, 2001. – 256 с.
16. Векленко В. В. Содержательная сторона квалификации преступлений / В. В. Векленко, В. Н. Нешатаев // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 101–105. – DOI :10.24147/2542-1514.2017.1(1).101-105.
17. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – Т. II. – 360 с.
18. Лопашенко Н. А. Общественная опасность преступления: понятие и критерии верификации / Н. А. Лопашенко, А. В. Голикова, Е. В. Кобзева, Д. А. Ковлагина, М. М. Лапунин, К. М. Хутов // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 124–140. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).124-140.
19. Сабитов Р. А. Теория и практика уголовно-правовой квалификации : науч.-практ. пособие / Р. А. Сабитов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 592 с.
20. Бойцов А. И. Преступления против собственности / А. И. Бойцов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 775 с.
21. Бикеева Е. С. Незаконный оборот наркотиков в Интернете / Е. С. Бикеева. – Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 6. – С. 240–242.

22. Бимбинов А. А. Качество норм об уголовной ответственности за преступления, создающие условия для незаконного потребления наркотиков / А. А. Бимбинов // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14, № 3. – С. 63–67. – DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-63-67.
23. Минсадыкова Е. С. Проблемы в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации / Е. С. Минсадыкова // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2016. – № 2 (35). – С. 61–64.
24. Гаджимагомедова Ш. С. Хранение, изготовление и перевозка наркотиков / Ш. С. Гаджимагомедова, М. Н. Нурбагандова, А. М. Абдуева // Московский экономический журнал. – 2019. – № 10. – С. 80.
25. Токманцев Д. В. К вопросу о моменте окончания криминального изготовления наркотиков / Д. В. Токманцев // Уголовное право. – 2020. – № 4. – С. 53–60.
26. Князьков А. С. Соучастие в незаконном сбыте наркотических средств и их аналогов, совершаемом путем использования электронных и информационно-телекоммуникационных сетей / А. С. Князьков // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 30. – С. 53–66. – DOI: 10.17223/22253513/30/5.
27. Аниканов А. К. Квалификация незаконного приобретения наркотического средства для другого лица / А. К. Аниканов // Уголовное право. – 2018. – № 2. – С. 11–15.
28. Семенова Д. М. Проблемы квалификации продолжаемых преступлений и совокупности преступлений / Д. М. Семенова // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 28. – С. 138–142.
29. Крюков А. А. Единый продолжаемый сбыт наркотических веществ / А. А. Крюков, В. Н. Шиханов // Уголовное право. – 2021. – № 5 (129). – С. 10–19.
30. Ерохин Д. В. Некоторые проблемы квалификации преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств / Д. В. Ерохин // Вестник Омской юридической академии. – 2019. – Т. 16, № 1. – С. 96–102. – DOI: 10.19073/2306-1340-2019-16-1-96-102.

REFERENCES

1. Razogreeva A.M. Legal Positions of the Supreme Court of Russian Federation on the Crime Qualification with an “Irrelevant” Subject: a Discourse Analysis. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 1, pp. 211–229. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.211.229. (In Russ.).
2. Guk P.A. *Fundamentals of Judicial Rule-Making*, Selected Works. Penza, Penza State University Publ., 2019. 248 p. (In Russ.).
3. Naumov A. Judicial Precedent as a Source of Criminal Law. *Rossiiskaya yustitsiya*, 1994, no. 1, pp. 8–11. (In Russ.).
4. Tsyganova E.M. Judicial Practice as a Source of Law. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2006, no. 2, pp. 69–71. (In Russ.).
5. Guk P.A. Judicial Practice as a Means of Ensuring Certainty of Law Enforcement. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2020, no. 9, pp. 35–38. DOI: 10.18572/0131-6761-2020-9-35-38. (In Russ.).
6. Vasilevich G.A. Interpretation (Explanation) of Normative Legal Acts (Theory and Practice). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 19–27. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27. (In Russ.).
7. Meleshko D.A. A Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation On Court Practice in Cases on Crimes Against Sexual Immunity and Sexual Freedom of a Person: Review of Novelties. *Ugolovnoe pravo*, 2015, no. 3, pp. 47–54. (In Russ.).
8. Lobanova L.V., Larionova L.N. Content of Qualifying Sign “Other Serious Consequences of Rape” in Interpretation of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. *Vestnik Volgogradskogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya = Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence*, 2016, no. 2 (31), pp. 41–48. (In Russ.).
9. Epifanova E.V. Objective Imputation as Reality in Modern Criminal Law. *Vestnik Samarskoi gumanitarnoi akademii. Seriya «Pravo»*, 2007, no. 2, pp. 65–68. (In Russ.).
10. Serednev V.A. The Principle of Objective Intention in Criminal Law, Need for a Real or Return to the Past? *Vestnik Amurskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2019, iss. 84, pp. 21–26. (In Russ.).

11. Rarog A.I. *Qualification of Crimes by Subjective Signs*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2002. 304 p. (In Russ.).
12. Ostrovetskaya Yu.A. Problematic Issues of Application of Articles 134 and 135 of the Criminal Code of the Russian Federation and Possible Solutions. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo» = Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*, 2017, vol. 27, iss. 4, pp. 128–132. (In Russ.).
13. Oberemchenko A.D. Delimitation of Molesting from Other Sexual Offenses. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2013, no. 6, pp. 182–186. (In Russ.).
14. Borkov V.N., Nikolaev K.D. Violation of the Rules of Qualification Can Not Compensate Gaps in the Criminal Law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2020, no. 36, pp. 30–39. DOI: 10.17223/22253513/36/3. (In Russ.).
15. Veklenko V.V. *Qualification of Theft*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of the Interior Affairs of Russia Publ., 2001. 256 p. (In Russ.).
16. Veklenko V.V., Neshataev V.N. The Content of Qualification of Crimes. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 101–105. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).101-105. (In Russ.).
17. Alekseev S.S. *General Theory of Law*, in 2 volumes. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. Vol. II. 360 p. (In Russ.).
18. Lopashenko N.A., Golikova A.V., Kobzeva E.V., Kovlagina D.A., Lapunin M.M., Khutov K.M. Public Danger of Crime: The Concept and Criteria of Verification. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 124–140. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).124-140. (In Russ.).
19. Sabitov R.A. *Theory and Practice of Criminal-Legal Qualification*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2013. 592 p. (In Russ.).
20. Boitsov A.I. *Crimes Against Property*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2002. 775 p. (In Russ.).
21. Bikeeva E.S. Illegal Drug Trafficking in the Internet. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2011, no. 6, pp. 240–242. (In Russ.).
22. Bimbinov A.A. The Quality of Regulations About Criminal Liability for the Crimes Which Create Conditions for Illegal Consumption of Drugs. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, no. 3, pp. 295–299. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-63-67. (In Russ.).
23. Minsadykova E.S. Problems in Combating an Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances in the Russian Federation. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava = Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law*, 2016, no. 2 (35), pp. 61–64. (In Russ.).
24. Gadzhimagomedova Sh.S., Nurbagandova M.N., Abdueva A.M. Possession, Manufacture and Transport of Drugs. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal = Moscow Economic Journal*, 2019, no. 10, p. 80. (In Russ.).
25. Tokmantsev D.V. The Terminal Time of Criminal Drug Production. *Ugolovnoe pravo*, 2020, no. 4, pp. 53–60. (In Russ.).
26. Knyazkov A.S. Complicity in the Illicit Sale of Drugs and Their Analogues, Perpetrated via Electronic Information and Telecommunication Networks. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2018, no. 30, pp. 53–66. DOI: 10.17223/22253513/30/5. (In Russ.).
27. Anikanov A.K. Classification of Illegal Purchase of a Narcotic Substance for Another Person. *Ugolovnoe pravo*, 2018, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.).
28. Semenova D.M. Problems of Qualification of Continuing Crimes and Cumulative Crimes. *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve*, 2016, no. 28, pp. 138–142. (In Russ.).
29. Kryukov A.A., Shikhanov V.N. Single Continued Sale of Narcotic Drugs or Psychotropic Substances. *Ugolovnoe pravo*, 2021, no. 5 (129), pp. 10–19. (In Russ.).
30. Erokhin D.V. Some Problems of Qualification of Crimes in the Field of Illicit Traffic Drugs. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2019, vol. 16, no. 1, pp. 96–102. DOI: 10.19073/2306-1340-2019-16-1-96-102. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Пестерева Юлия Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Yulia S. Pestereva – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Criminal Law and Criminology Department

Сибирский юридический университет
644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12
E-mail: chrononavigator@rambler.ru
ORCID: 0000-0001-6363-7496
SPIN-код РИНЦ: 7084-2920

Siberian Law University
12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia
E-mail: chrononavigator@rambler.ru
ORCID: 0000-0001-6363-7496
SPIN-code RSCI: 7084-2920

Рагозина Ирина Григорьевна – кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный работник образования Омской области, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии
Сибирский юридический университет
644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12
E-mail: ragoig@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3983-9869
SPIN-код РИНЦ: 1231-5820

Irina G. Ragozina – PhD in Law, Associate Professor, Honorary Worker of Education of Omsk region; Head, Criminal Law and Criminology Department
Siberian Law University
12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia
E-mail: ragoig@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3983-9869
SPIN-code RSCI: 1231-5820

Чекмезова Елена Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии
Сибирский юридический университет
644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12
E-mail: e555@list.ru
ORCID: 0000-0001-6060-4517
SPIN-код РИНЦ: 8756-3938

Elena Ivanovna Chekmezova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Criminal Law and Criminology Department
Siberian Law University
12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia
E-mail: e555@list.ru
ORCID: 0000-0001-6060-4517
SPIN-code RSCI: 8756-3938

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пестерева Ю.С. Роль Пленума Верховного Суда Российской Федерации в формировании судебной практики / Ю.С. Пестерева, И.Г. Рагозина, Е.И. Чекмезова // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 209–225. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).209-225.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Pestereva Yu.S., Ragozina I.G., Chekmezova E.I. Role of the Plenum of Russian Supreme Court in the judicial practice formation. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 209–225. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).209-225. (In Russ.).

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО ЛИВАНУ И ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

И.И. Синякин, А.Ю. Скуратова

*Московский государственный институт международных отношений (Университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

25 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Анализируются причины создания Специального трибунала по Ливану, существо преступлений, подпадающих под его юрисдикцию, политические аспекты работы. Приводится подробный анализ Приговора Трибунала 2020 г. и всей его деятельности с позиций влияния на развитие международного уголовного права. Отмечается неоднородность правовых методик и оценок, положенных в основу Приговора; делается вывод о его потенциально отрицательном эффекте для развития международного уголовного права.

Ключевые слова

Международное уголовное право, Специальный Трибунал по Ливану, международный терроризм, квалификация преступлений

SPECIAL TRIBUNAL FOR LEBANON AND PROGRESSIVE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

Ivan I. Sinyakin, Alexandra Yu. Skuratova

MGIMO University, Moscow, Russia

Article info

Received –

2021 July 25

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

International criminal law, Special Tribunal for Lebanon, international terrorism, qualification of crime

The subject. The article analyses the practice of the Special Tribunal for Lebanon and its Judgement of 18 August 2020, rendered against those found guilty of a terrorist act and the impact on the progressive development of international criminal law.

The purpose. This article seeks to define what goal the international community pursued in establishing the Special Tribunal for Lebanon from the perspective of international security law, international criminal justice, and counter-terrorism cooperation. The legal nature of the terrorist attack of 14 October 2005 is essential in this regard: is the crime comparable in its gravity and consequences to the crimes of genocide or war crimes in the territory of the former Yugoslavia or Rwanda, which predetermined the subsequent establishment of ad hoc international criminal tribunals? Further, was the establishment of the Special Tribunal for Lebanon an attempt to make the crimes of terrorism an international crime in practice? Finally, was the establishment of the Tribunal an attempt to lay the groundwork for a new type of international judicial bodies with jurisdiction over crimes of terrorism?

The methodology. The authors use such general theoretical and specific scientific methods as comparative analysis, generalization, interpretation and classification as well as systemic analysis and formal logical methods.

The main results. The legal qualification and analysis of the circumstances of the terrorist attack do not enable the conclusion that the bomb explosion in Beirut was comparable in danger and consequences to any international crimes or was a threat to international peace and security. In its turn, the involvement of the Security Council in the establishment of the Tribunal does not unequivocally evidence its alleged attempt to create a purely international criminal structure.

The choice of applicable law granted to Lebanon and the fact that the crime committed solely affected the interests of that State would qualify the Tribunal as an internationalized judicial body, whose work would focus on defining the crime of terrorism through a broader

lens of interpreting national legislation. In other words, the impetus for development has been given not to international but national criminal law.

The Tribunal was created neither to progressively develop international criminal law with regard to defining terrorism as an international crime nor to advance the international criminal justice system. Rather, it was an attempt to address Lebanon's specific political and legal challenges.

Conclusions. The outcome of the Tribunal's work could have a rather negative impact on the development of international criminal law, discrediting the very idea of enabling "peace through justice" and uniform, consistent application and interpretation of international criminal law.

1. Введение

18 августа 2020 г. – после 11 лет рассмотрения дела – Специальным трибуналом по Ливану (далее также – СТЛ, Трибунал) был вынесен приговор в отношении лиц, обвиняемых в совершении террористического акта, произошедшего 14 февраля 2005 г. в Бейруте, в результате которого, помимо 21 человека, погиб премьер-министр Ливана Рафик Харири и 226 человек было ранено. Согласно приговору СТЛ Салим Айяш, член организации «Хезболла», был признан виновным в сговоре и совершении террористического акта с применением взрывного устройства, преднамеренном убийстве и покушении на убийство и приговорен к пяти пожизненным срокам тюремного заключения; три других обвиняемых признаны невиновными¹. Несмотря на то, что причастность организации «Хезболла» к преступлению не была установлена², она отказалась передать главного обвиняемого правоохранительным органам Ливана, а потому Салим Айяш, в отсутствие которого судебное разбирательство подобным образом проводилось впервые с Нюрнбергского трибунала [1, р. 126], был признан виновным заочно.

Масштабы и последствия вышеуказанного преступления привели к уникальной ситуации в области международного уголовного правосудия: созданию по инициативе международного сообщества специального судебного органа для отправления правосудия в связи с единственным совершенным актом терроризма: Специального трибунала по Ливану. Несмотря на то, что до 14 февраля 2005 г. имели место и более крупные террористические акты (взрывы в Бомбее (1993 г.), взрывы посольств США в Кении и

Танзании (1998 г.), террористические нападения 11 сентября 2001 г., нападение на туристов на Бали (2002 г.) и др.), создание СТЛ стало первым подобным прецедентом. До Трибунала идея создать подобный орган была озвучена после убийства 9 октября 1934 г. в Марселе югославского короля Александра I и министра иностранных дел Франции Луи Барту. В результате работы Комитета экспертов в 1937 г. в рамках Лиги Наций был разработан проект Конвенции об учреждении Международного уголовного суда с компетенцией в отношении одного преступления – международного терроризма, однако в силу этот договор так и не вступил.

Учреждение Трибунала было совершено во исполнение Резолюции Совета Безопасности ООН 1664 (2006), а Резолюция 1757 (2007) содержала текст Соглашения между ООН и Ливанской Республикой об учреждении СТЛ³ и его Устав. По сути, международное сообщество в лице органа, на который возложена главная ответственность по поддержанию международного мира и безопасности, пошло по уже проверенному пути создания судебных органов *ad hoc* [2, р. 485–489], как это уже имело место в случае Международного трибунала по бывшей Югославии (Резолюция СБ ООН 827 (1993)), Международного трибунала по Руанде (Резолюция СБ ООН 955 (1994)), Специального суда по Сьерра-Леоне (Резолюция СБ ООН 1315 (2000)). В данном случае, однако, инициатива создания СТЛ исходила не от международного сообщества в лице ООН или группы государств, а от действующего премьер-министра Ливана, обратившегося с соответствующей просьбой на имя Генерального секретаря ООН⁴. Иной – по срав-

¹ The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 6904.

² Ibid. Par. 765, 787.

³ Из-за внутривосточных разногласий данное соглашение не удалось ратифицировать, поэтому Трибунал был

создан на основании резолюции Совета Безопасности ООН. В этой связи существует мнение, что Резолюция СБ ООН 1757 была направлена не на создание Трибунала, а на преодоление внутривосточных разногласий.

⁴ См.: UNSC Res 1595 (7 April 2005) UN Doc S/RES/1595; UNSC Res 1644 (15 December 2005) UN Doc S/RES/1644; UNSC Res

нению с трибуналами по бывшей Югославии и Руанде – способ создания, а также структура и состав СТЛ являются отличительными чертами данного судебного органа и не позволяют в полной мере называть его международным – в доктрине закрепились формулировки «интернационализованный», или «смешанный», «гибридный» орган международной уголовной юстиции [3; 4]. При этом СТЛ не является ни вспомогательным органом ООН, ни органом ливанской судебной системы [5, р. 49; 6, р. 187].

Иным существенным отличительным признаком созданных до СТЛ трибуналов было осуществление юрисдикции над лицами, ответственными за совершение серьезных нарушений международного гуманитарного права, геноцид, преступлений против человечности, т. е. за международные преступления. Иными словами, до начала действия Международного уголовного суда создание данных органов представляло собой сложившуюся практику учреждения *ad hoc* трибуналов, создаваемых после мировых войн (Лейпцигские процессы 1921 г., Международный Военный трибунал для наказания главных военных преступников европейских стран оси, Международный Военный трибунал для Дальнего Востока) или вооруженных конфликтов, сопровождавшихся крупномасштабными преступлениями. Особой тяжести и опасности совершенных преступлений для всего международного сообщества соответствовал и уровень международного судебного органа, олицетворявшего собой пример отправления правосудия от имени всего международного сообщества.

В этой связи возникает вопрос о том, какую цель преследовало международное сообщество, учреждая СТЛ. Был ли террористический акт 14 февраля 2005 г. по своей опасности и последствиям сопоставим, например, с преступлением геноцида или военными преступлениями на территории бывшей Югославии или в Руанде? Было ли учреждение СТЛ попыткой практического переноса преступлений терроризма (в данном случае конкретного акта) в категорию международных преступлений? Было ли учреждение Трибунала попыткой заложить основу новому виду международных судебных органов с юрисдикцией в отношении преступлений терроризма [7, р. 201–202] (с последующей перспективой

организации постоянного суда, какой не удалось создать в 1937 г.)?

2. Серьезность совершенного преступления

Совет Безопасности ООН выступил с решительным осуждением террористического акта в Бейруте, констатировав, что данные действия (как и весь терроризм во всех его формах и проявлениях) и их последствия представляют угрозу международному миру и безопасности, и призвал привлечь к ответственности всех виновных лиц⁵. Было обращено внимание, что согласно ранее принятым резолюциям все государства должны оказывать друг другу максимальную помощь в связи с уголовными расследованиями или уголовными преследованиями по фактам совершения террористических актов и не допускать ухода от ответственности виновных лиц (Резолюция 1636 (2005)). В данном случае налицо стандартная реакция Совета Безопасности ООН на все совершенные акты терроризма независимо от числа и личности жертв, масштабов разрушений или пострадавшего государства. Причины придания особого значения расследованию именно этого преступления указаны не были. Безусловно, убийство представителя руководства любого государства представляет собой угрозу международному миру и безопасности, стабильности как внутри страны, так и в пределах региона. Однако аналогичные преступления, например убийство 6 октября 1981 г. в результате террористического акта Президента Египта Мухаммада Анвар ас-Садата, убийство 28 февраля 1986 г. премьер-министра Швеции Улофа Пальме или убийство 20 октября 2011 г. главы Ливии – Муаммара Каддафи, не послужили причиной создания специальных международных судебных органов. Кроме того, Р. Харири был не первым премьер-министром Ливана, погибшим в результате террористического акта. Так, 17 июля 1951 г. Риад ас-Сольх, первый премьер-министр Ливана после обретения государством независимости в 1943 г., был застрелен в Аммане членами Сирийской социальной националистической партии; 1 июня 1987 г. Рашид Караме, занимавший на тот момент пост премьер-министра 8-й раз, был убит в результате взрыва бомбы в собственном вертолете [8, р. 303]. Но и эти преступления не имели последствий, аналогичных убийству Р. Харири.

1664 (29 March 2006) UN Doc S/RES/1664; UNSC Res 1757 (30 May 2007) UN Doc S/RES/1757.

⁵ См.: UNSC Res 1595 (7 April 2005) UN Doc S/RES/1595; UNSC Res 1636 (31 October 2005) UN Doc S/RES/1636; UNSC Res

1644 (15 December 2005) UN Doc S/RES/1644; UNSC Res 1664 (29 March 2006) UN Doc S/RES/1664; UNSC Res 1748 (27 March 2007) UN Doc S/RES/1748; UNSC Res 1757 (30 May 2007) UN Doc S/RES/1757.

В данном контексте можно сделать вывод, что поскольку террористический акт 14 февраля 2005 г. не был отмечен Советом Безопасности ООН [2, р. 506–508; 9, р. 521] как особенный в ряду других террористических актов или сопоставимый по тяжести с событиями, повлекшими учреждение специальных судебных органов по бывшей Югославии, Руанде и Сьерра-Леоне, нет оснований утверждать, что взрыв бомбы в Бейруте равнозначен по своей опасности и последствиям каким бы то ни было международным преступлениям или же представляет угрозу международному миру и безопасности [10, р. 293]. К тому же участие Совета Безопасности в организации СТЛ вовсе не обязательно должно свидетельствовать о создании исключительно международной уголовной судебной структуры [9, р. 523; 11, с. 47]. Более того, как будет показано ниже, сама оценка преступления и учреждение Трибунала по Ливану могли быть больше политическим шагом [2, р. 493–496; 12, р. 182], нежели стремлением прогрессивного развития международного права.

3. Террористический акт 14 февраля 2005 г. как международное преступление или преступление международного характера

В теории международного права различают две основополагающие категории преступлений – международные преступления и преступления международного характера. Эти две категории имеют несколько оснований для разграничения [13].

Во-первых, субъект преступления. В отличие от международных преступлений, которые совершаются государствами в лице их руководителей, высших должностных лиц, иных ответственных индивидов, преступления международного характера (транснациональные) совершаются частными лицами вне связи с деятельностью государства, по собственной инициативе для достижения собственных противоправных целей, в целях личной выгоды. Если в случае международных преступлений исполнителем считается само государство (в лице своих ответственных должностных и иных лиц, связанных с государством и использующих государственный аппарат для осуществления преступлений), то к совершению преступлений международного характера государство не причастно: наоборот, оно ведет с ними борьбу с целью их пресечения, прекращения, привлечения виновных лиц к ответственности. Противодействие таким преступлениям на своей территории – прямая задача и обязанность любого государства. Такие действия государств осуществляются, преимущественно, с опорой на международное сотрудничество, по-

скольку данными преступлениями затронуты интересы двух и более государств [14, с. 194].

Во-вторых, наличие иностранного элемента. Международные преступления затрагивают интересы всего международного сообщества, нарушают императивные нормы общего международного права и представляют собой нарушение обязательств *erga omnes*. Преступления международного характера представляют собой общеуголовные преступления, отягощенные «иностранном элементом» и, как следствие, затрагивающие интересы двух или более государств.

Третье отличие: степень общественной опасности. Тяжесть этих категорий преступлений несопоставима – международные преступления нарушают основополагающие нормы международного права, ставят под угрозу международный мир и безопасность. Преступления международного характера влекут меньшую общественную опасность.

Четвертое отличие заключается в ответственности за преступления: ответственность за международные преступления имеет как договорную основу, так и обычно-правовую. Ответственность за преступления международного характера является договорной, так как в ее основе будет лежать нарушение конкретной международной конвенции, положения которой государство имплементировало в свое национальное законодательство. Различие проявляется и в том, что ответственность индивида за совершение международных преступлений может осуществляться как в рамках национального права, так и на международном уровне – в рамках органов международной уголовной юстиции. Ответственность за преступление международного характера лицо будет нести в рамках национальной юрисдикции.

В процессе работы над проектом Устава Трибунала звучали идеи квалифицировать преступления терроризма, совершенные в Ливане, в качестве преступлений против человечности [15, р. 352]. Этому должен был способствовать и временной охват преступлений – с 1 октября 2004 г. по 12 декабря 2005 г. (ст. 1 Устава). Обосновывалось, что имевшие место террористические нападения были результатом реализации плана по систематическим атакам против гражданского населения [9, р. 518–519]. Тем не менее, хотя временная юрисдикция трибунала охватывала период и до, и после убийства Р. Харири и данный ряд террористических актов был квалифицирован в качестве одной серии преступлений, квалификация деяний свелась в итоге именно к преступлению терроризма.

Внутригосударственный характер процесса вытекал и из обстоятельств террористического акта, а также объективной квалификации преступления с точки зрения международного права (вне зависимости от позиции Трибунала, Ливана или Совета Безопасности ООН). В частности, если отталкиваться от международных договоров, охватывающих террористический акт 14 февраля 2005 г., то на момент взрыва бомбы Ливан не участвовал в Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., но был участником Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. и Арабской конвенции по борьбе с терроризмом 1997 г. В то же время обозначенные международные договоры применяются для сотрудничества в борьбе с актами терроризма только в том случае, когда совершенным преступлением в той или иной степени затрагиваются интересы нескольких государств (вследствие гражданства подозреваемого, жертв, принадлежности уничтоженного имущества и т. д.). В рассматриваемом акте терроризма в Бейруте были затронуты интересы исключительно Ливана [2, р. 507; 9, р. 518; 16, р. 696; 17, р. 1157], а значит, речь идет не о преступлении международного характера [15, р. 353; 18, р. 770], а об акте терроризма согласно национальному уголовному закону [19, р. 1140–1142]. Более того, согласно оценке Промежуточного решения, вынесенного Апелляционной камерой Трибунала в 2011 г., камера не стремилась привлечь к ответственности лиц на основе норм международного уголовного права за терроризм в Ливане, а пыталась истолковать и применять ливанское уголовное законодательство в соответствии с

определенными международно-правовыми стандартами, касающимися преступления терроризма. Несмотря на то, что данный подход, распространившийся впоследствии и на сам приговор, неоднократно подвергался критике из-за явно ошибочного толкования и применения норм международного права [16; 20, р. 997–999, 1005–1014; 21, р. 1024–1029] (в том числе и судьями самого СТЛ⁶), он прямо подчеркивал приоритетное значение и исключительное применение национального права [22].

В соответствии со ст. 2 Устава Трибунала применимым правом обозначен Уголовный кодекс Ливана и Закон от 11 января 1958 г. «Об усилении наказаний за ведение подрывной деятельности, гражданскую войну и межконфессиональную вражду». Безусловно, в приговоре от 18 августа 2020 г. имеется указание на применение СТЛ различных источников права⁷ и принципов толкования согласно праву международных договоров⁸, на наличие в Уставе Трибунала положений, схожих с Уставами Нюрнбергского трибунала, международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде и Римского статута Международного уголовного суда⁹, на необходимость обеспечения обвиняемым права на справедливое судебное разбирательство¹⁰. В то же время Трибунал прямо указывает, что в отсутствие оснований поступать иначе будет применять право Ливана¹¹, а не международное обычное право (последнее могло применяться только в случае имплементации соответствующих норм во внутреннее законодательство)¹², и не намерен ссылаться на иностранную или международную судебную практику¹³; подавляющее большинство предъявленных обвинений основано на Уголовном кодексе Ливана и Законе от 11 января 1958 г.¹⁴; ливанское законодательство более благоприятно для обвиняемых¹⁵.

⁶ Separate opinion of Judge Janet Nosworthy. The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 5, 34, 49–52, 57, 58, 65, 111.

⁷ The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). par. 5863.

⁸ Ibid. Par. 5969–5970.

⁹ Ibid. Par. 1917, 1931–1932.

¹⁰ Ibid. Par. 69–70.

¹¹ Separate opinion of Judge Janet Nosworthy. The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 48.

¹² The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 6195; Separate opinion of Judge Janet Nosworthy. The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 52.

¹³ Separate opinion of Judge Janet Nosworthy. The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 121.

¹⁴ The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 5876.

¹⁵ Ibid. Par. 6013, 6144.

Обозначенный характер Трибунала отразился и на квалификации преступления терроризма. Несмотря на то, что СТЛ ссылался на резолюции Совета Безопасности ООН, квалифицировавшего данное преступление как угрозу международному миру и безопасности и противопоставлявшего таким образом акт терроризма преступлениям международного характера [23, р. 666–667], утверждение Трибунала о существовании в обычном международном праве дефиниции терроризма [7, р. 30] (озвученное, в том числе, Председателем Трибунала) [24, р. 105] было подвергнуто всесторонней критике [16; 20; 21, р. 1024–1029]. Кроме того, большинство судей СТЛ отмечали, что для отправления правосудия наличие или отсутствие такой дефиниции в обычном международном праве на момент совершения преступления не имело никакого значения¹⁶. Но даже если бы такая дефиниция существовала, Трибуналу в соответствии с Уставом только разрешалось применять положения Уголовного кодекса Ливана¹⁷. Таким образом, террористический акт 14 февраля 2005 г. с позиции Трибунала представлял собой внутрисударственное преступление, преследуемое по внутреннему праву судом, созданным по инициативе самого Ливана. Этим и нивелировалась возможность юридической трансформации преступления терроризма в категорию международных преступлений [23, р. 670–671] (что не исключает и отсутствия изначально такой задачи у самого СТЛ).

Перечисленные обстоятельства определяют и значение Трибунала в системе международного уголовного правосудия [25]. Выбор применимого права, предоставленный Ливану, характер совершенного преступления, затрагивающего интересы исключительно этого государства, позволяют отнести Трибунал не столько к категории международных уголовных судов, сколько к судам с «международными характеристиками», интернационализированным вариантам национальных судов [9, р. 514–517, 521, 524], суду «международного характера, применяющего ливанское национальное право»¹⁸, основной акцент работы которого в части квалификации преступления терроризма был сделан на более широкой интерпретации национального законодательства [20, р. 1000–

1005; 21, р. 1037–1041; 23, р. 660–664]. Иными словами, новый импульс развития был дан не международному, а национальному уголовному праву.

4. Учреждение Трибунала как политический шаг

В политическом контексте наиболее вероятной и обоснованной причиной создания Трибунала видится следующая: к 2005 г. на территории Ливана уже около 30 лет присутствовали войска Сирии. После совершения террористического акта стали звучать обвинения в причастности к данному преступлению различных высокопоставленных лиц Сирии [17, р. 1160–1163; 18, р. 776–778]. Эти подозрения и обвинения прямо или косвенно нашли отражение в резолюциях Совета Безопасности ООН. Так, несколько странным с точки зрения расследования террористического акта может показаться призыв строго уважать суверенитет, территориальную целостность, единство и политическую независимость Ливана под единственной и исключительной властью правительства Ливана¹⁹. В то же время в резолюциях отмечается обеспокоенность Совета Безопасности выводами Международной независимой комиссии ООН по расследованию, согласно которым существовала высокая вероятность, что решение об убийстве бывшего премьер-министра Р. Харири не могло быть принято без одобрения высокопоставленных должностных лиц службы безопасности Сирии, в связи с чем к последней был обращен призыв полного и безоговорочного сотрудничества в расследовании преступления; введены специальные меры в отношении конкретных лиц, обозначенных Комиссией (ограничение перемещения, обеспечение явки для опроса, замораживание средств и финансовых активов и др.)²⁰. Наконец, было прямо озвучено требование, чтобы Сирия отказалась от прямого или косвенного вмешательства во внутренние дела Ливана и воздерживалась от любых попыток, направленных на дестабилизацию Ливана, а вопрос о его будущем должен решаться с помощью мирных средств самими ливанцами в обстановке, свободной от запугивания и иностранного вмешательства (Резолюция 1636 (2005)). Впоследствии Сирия согласилась на

¹⁶ Separate opinion of Judge Janet Nosworthy. The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 119.

¹⁷ The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra (The Trial Chamber Judgement) STL-11-01/T/TC (18 August 2020). Par. 6193.

¹⁸ Ibid. Par. 5953.

¹⁹ См.: UNSC Res 1595 (7 April 2005) UN Doc S/RES/1595; UNSC Res 1636 (31 October 2005) UN Doc S/RES/1636; UNSC Res 1664 (29 March 2006) UN Doc S/RES/1664; UNSC Res 1757 (30 May 2007) UN Doc S/RES/1757.

²⁰ См.: UNSC Res 1636 (31 October 2005) UN Doc S/RES/1636; UNSC Res 1664 (29 March 2006) UN Doc S/RES/1664.

всестороннее сотрудничество со следствием; в апреле 2005 г. все сирийские войска был выведены с территории Ливана. В конечном счете причастность Сирии к террористическому акту не была установлена или доказана ни на уровне обвинительного заключения, ни в приговоре. Более того, в ином случае это привело бы к переквалификации преступления терроризма в акт агрессии со стороны Сирии, т. е. международное преступление. Таким образом, создание СТЛ могло преследовать несколько самостоятельных политических целей. С одной стороны – в условиях отсутствия прямых доказательств акта агрессии со стороны Сирии – как предварительный шаг, направленный на реализацию весьма общей задачи: «привлечение к судебной ответственности всех лиц, которые будут признаны виновными в совершении этого террористического преступления»²¹. С другой стороны, создание Трибунала не позволило замять расследование, не допустило бездоказательных обвинений Сирии в причастности к терроризму [26, р. 619–620], предотвратило открытое вооруженное столкновение войск Ливана и Сирии [27]. Иными словами, не столько разбирательство в Трибунале, сколько активные меры по его созданию явились способом обеспечения императивной нормы международного права [28] о разрешении международных споров мирными средствами. Основной вывод, применительно к объекту настоящего исследования, заключается в том, что задача создания СТЛ (исходя из проведенного им расследования и приговора), в конечном счете, не преследовала цели прогрессивного развития международного уголовного права (в части квалификации акта терроризма в качестве международного преступления) или развития системы международного уголовного правосудия, но была попыткой решения Ливаном конкретных политических и юридических задач.

5. Заключение

Как показывает практика, международные уголовные трибуналы представляют собой частные случаи (*ad hoc*) отправления международным сообществом правосудия на основе норм международного права в отношении лиц, обвиняемых в совершении международных преступлений. Однако в случае с

СТЛ сложилась иная ситуация. При участии ООН создан судебный орган *ad hoc* для отправления правосудия на основе внутригосударственного права в отношении лиц, обвиняемых в совершении преступления, имеющего исключительно внутреннее значение. В свою очередь, это породило основания для оценки СТЛ как органа, рассматривающего политические убийства и олицетворяющего выборочное правосудие одних политических элит Ливана против других [8, р. 300–304]. По этим причинам деятельность Трибунала вряд ли могла бы внести существенный вклад в прогрессивное развитие международного уголовного права. Основываясь на национальном законодательстве, избирательно и не всегда обоснованно трактуя и подбирая необходимые для осуществления правосудия нормы права, СТЛ, по сути, изолировался от всей ранее сложившейся международной практики, сосредоточившись на внутригосударственных категориях и квалификациях. Данное обстоятельство отчасти обесценивает работу по разработке Устава Трибунала и заключению договора между Ливаном и ООН – вся проведенная за 13 лет деятельность могла быть осуществлена и национальными судебными органами с меньшими затратами и практическими трудностями. Кроме того, итог деятельности СТЛ вряд ли можно назвать выдающимся. К тюремному заключению приговорено одно лицо, три других обвиняемых оправданы, причем ни один из них не предстал перед судом лично (что также ставило под сомнение объективность следствия и судебного процесса, а также соблюдение прав обвиняемых [29; 30]); приговоренный к пяти пожизненным срокам Салим Айяш в настоящий момент скрывается от правосудия. Сам же процесс, сопровождавшийся весьма противоречивыми промежуточными выводами Трибунала, способен оказать скорее отрицательное влияние на развитие международного права и подорвать веру международного сообщества в судебные институты и механизмы как таковые, в возможность обеспечения «мира посредством правосудия» [8, р. 299, 306], в единообразное, последовательное применение норм международного права [16, р. 699].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Hafetz J. Punishing atrocities through a fair trial. International criminal law from Nuremberg to the age of global terrorism / J. Hafetz. – Cambridge : Cambridge University Press, 2018. – 196 p. – DOI: 10.1017/9781316147627.

²¹ См.: UNSC Res 1644 (15 December 2005) UN Doc S/RES/1644; UNSC Res 1664 (29 March 2006) UN Doc

S/RES/1664; UNSC Res 1757 (30 May 2007) UN Doc S/RES/1757.

2. Mégret F. A Special Tribunal for Lebanon: The UN Security Council and the emancipation of international criminal justice / F. Mégret // *Leiden Journal of International Law*. – 2008. – Vol. 21, iss. 2. – P. 485–512. – DOI: 10.1017/S0922156508005062.
3. Глотова С. В. Ливанский трибунал – новый орган международного уголовного правосудия: история создания и основные черты / С. В. Глотова // *Международное право*. – 2008. – № 2 (34). – С. 189–211.
4. Марусин И. С. Специальный трибунал по Ливану: особенности компетенции и организационной структуры / И. С. Марусин // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. – 2008. – № 5 (280). – С. 196–203.
5. Ambos K. *Treatise on international criminal law. Vol. I. Foundations and general part* / K. Ambos. – Oxford : Oxford University Press, 2013. – 469 p.
6. Cryer R. *An introduction to international criminal law and procedure* / R. Cryer, H. Friman, D. Robinson, E. Wilmhurst. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010. – 618 p.
7. Stahn C. *A Critical introduction to international criminal law* / C. Stahn. – Cambridge : Cambridge University Press, 2019. – 448 p. – DOI: 10.1017/9781108399906.
8. Wählich M. Legitimacy defects and legal flaws of the Special Tribunal for Lebanon. Dilemmas of the ‘Peace Through Justice’ Theorem / M. Wählich // *The Legitimacy of International Criminal Tribunals* / eds. N. Hayashi, C. M. Bailliet. – Cambridge : Cambridge University Press, 2017. – P. 297–321.
9. Schabas W. A. The Special Tribunal for Lebanon: is a ‘tribunal of an international character’ equivalent to an ‘international criminal court’? / W. A. Schabas // *Leiden Journal of International Law*. – 2008. – Vol. 21, iss. 2. – P. 513–528. – DOI: 10.1017/S0922156508005074.
10. Alvarez J. E. Tadić revisited. The Ayyash decisions of the Special Tribunal for Lebanon / J. E. Alvarez // *Journal of International Criminal Justice*. – 2013. – Vol. 11. – P. 291–302. – DOI:10.1093/jicj/mqt006.
11. Рабцевич О. И. Международное содействие осуществлению правосудия в Ливане / О. И. Рабцевич // *Политика и общество*. – 2008. – № 3 (39). – С. 45–50.
12. Beigbeder Y. *International criminal tribunals. Justice and politics* / Y. Beigbeder. – Chippenham : Palgrave Macmillan, 2011. – 338 p. – DOI: 10.1057/9780230305052.
13. Русанов Г. А. К вопросу о соотношении понятий «международное уголовное преступление», «преступления международного характера», «транснациональное преступление» / Г. А. Русанов // *Международное уголовное право и международная юстиция*. – 2012. – № 4. – С. 5–6.
14. *Курс международного права : в 7 т.* – М. : Наука, 1992. – Т. 6 / отв. ред. Н. А. Ушаков. – 312 с.
15. Damgaard C. *Individual criminal responsibility for core international crimes : Selected pertinent issues* / C. Damgaard. – Berlin : Springer, 2008. – 456 p.
16. Saul B. Legislating from a radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon invents an international crime of transnational terrorism / B. Saul // *Leiden Journal of International Law*. – 2011. – Vol. 24, iss. 3. – P. 677–700. – DOI: 10.1017/S0922156511000203.
17. Swart B. Cooperation challenges for the Special Tribunal for Lebanon / B. Swart // *Journal of International Criminal Justice*. – 2007. – Vol. 5. – P. 1153–1163. – DOI: 10.1093/jicj/mqm068.
18. Bassiouni M. C. *Introduction to international criminal law : second revised edition* / M. C. Bassiouni. – Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2014. – 1122 p.
19. Milanović M. An odd couple. Domestic crimes and international responsibility in the Special Tribunal for Lebanon / M. Milanović // *Journal of International Criminal Justice*. – 2007. – Vol. 5. – P. 1139–1152. – DOI: 10.1093/jicj/mqm074.
20. Gillett M. Fast-track Justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism / M. Gillett, M. Schuster // *Journal of International Criminal Justice*. – 2011. – Vol. 9. – P. 989–1020. – DOI: 10.1093/jicj/mqr036.
21. Ventura M. J. Terrorism according to the STL’s Interlocutory Decision on the applicable law. A defining moment or a moment of defining? / M. J. Ventura // *Journal of International Criminal Justice*. – 2011. – Vol. 9. – P. 1021–1042. – DOI: 10.1093/jicj/mqr046.
22. Ализаде В. А. Специальный трибунал по Ливану: особый взгляд на криминализацию терроризма в международном праве / В. А. Ализаде // *Библиотека уголовного права и криминологии*. – 2016. – № 2 (14). – С. 158–168.
23. Ambos K. Judicial creativity at the Special Tribunal for Lebanon: is there a crime of terrorism under international law? / K. Ambos // *Leiden Journal of International Law*. – 2011. – Vol. 24. – P. 655–675. – DOI: 10.1017/S0922156511000215.

24. Хрдличкова И. Уникальные правовые свойства Специального трибунала по Ливану / И. Хрдличкова // *Международное правосудие*. – 2019. – № 4 (32). – С. 103–110. – DOI: 10.21128/2226-2059-2019-4-103-110.
25. Каюмова А. Р. Гибридные трибуналы и интернационализированные суды в системе международной уголовной юстиции / А. Р. Каюмова // *Российский судья*. – 2009. – № 5. – С. 34–40.
26. Lovat H. International criminal tribunal backlash / H. Lovat // *The Oxford handbook of international criminal law* / eds. K. J. Heller, F. Mégret, S. M. Nouwen, J. D. Ohlin, D. Robinson. – Oxford : Oxford University Press, 2020. – P. 601–625.
27. Humphrey M. The Special Tribunal for Lebanon: emergency law, trauma and justice / M. Humphrey // *Arab Studies Quarterly*. – 2011. – Vol. 33, no. 1. – P. 4–22.
28. Снякин И. И. Нормы *jus cogens*: исторический аспект и современное значение для международного права / И. И. Снякин, А. Ю. Скуратова // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. – 2018. – Вып. 41. – С. 526–545. – DOI: 10.17072/1995-4190-2018-41-526-545.
29. Jordash W. Trials in absentia at the Special Tribunal for Lebanon. Incompatibility with international human rights law / W. Jordash, T. Parker // *Journal of International Criminal Justice*. – 2010. – Vol. 8. – P. 487–509. – DOI: 10.1093/jicj/mqq020.
30. Pons N. Some remarks on in absentia proceedings before the Special Tribunal for Lebanon in case of a state's failure or refusal to hand over the accused / N. Pons // *Journal of International Criminal Justice*. – 2010. – Vol. 8. – P. 1307–1321. – DOI: 10.1093/jicj/mqq068.

REFERENCES

1. Hafetz J. *Punishing atrocities through a fair trial. International criminal law from Nuremberg to the age of global terrorism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2018. 196 p. DOI: 10.1017/9781316147627.
2. Mégret F. A Special Tribunal for Lebanon: The UN Security Council and the emancipation of international criminal justice. *Leiden Journal of International Law*, 2008, vol. 21, iss. 2, pp. 485–512. DOI: 10.1017/S0922156508005062.
3. Glotova S.V. The Lebanon tribunal – a new organ of international criminal justice: history and main characteristics. *Mezhdunarodnoe pravo = International Law*, 2008, no. 2 (34), pp. 189–211. (In Russ.).
4. Marusin I.S. The Special Tribunal for Lebanon: competence and organization characteristics. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*, 2008, no. 5 (280), pp. 196–203. (In Russ.).
5. Ambos K. *Treatise on international criminal law*, Vol. I: Foundations and general part. Oxford, Oxford University Press, 2013. 469 p.
6. Cryer R., Friman H., Robinson D., Wilmhurst E. *An introduction to international criminal law and procedure*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 618 p.
7. Stahn C. *A Critical introduction to international criminal law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 448 p. DOI: 10.1017/9781108399906.
8. Wählisch M. Legitimacy defects and legal flaws of the Special Tribunal for Lebanon. Dilemmas of the 'Peace Through Justice' Theorem, in: Hayashi N., Bailliet C.M. (eds.) *The Legitimacy of International Criminal Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 297–321.
9. Schabas W.A. The Special Tribunal for Lebanon: is a 'tribunal of an international character' equivalent to an 'international criminal court'? *Leiden Journal of International Law*, 2008, vol. 21, iss. 2, pp. 513–528. DOI: 10.1017/S0922156508005074.
10. Alvarez J.E. Tadić revisited. The Ayyash decisions of the Special Tribunal for Lebanon. *Journal of International Criminal Justice*, 2013, vol. 11, pp. 291–302. DOI: 10.1093/jicj/mqt006.
11. Rabcevic O.I. International cooperation in administration of justice in Lebanon. *Politika i obshchestvo = Politics and Society*, 2008, no. 3 (39), pp. 45–50. (In Russ.).
12. Beigbeder Y. *International criminal tribunals. Justice and politics*. Chippenham, Palgrave Macmillan Publ., 2011. 338 p. DOI: 10.1057/9780230305052.

13. Rusanov G.A. Revisiting the relation of «international crime», «crimes of international character», «transnational crime». *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya = International Criminal Law and International Justice*, 2012, no. 4, pp. 5–6. (In Russ.).
14. Ushakov N.A. (ed.) *Course of international law*, in 7 volumes. Moscow, Nauka Publ., 1992. Vol. 6. 312 p. (In Russ.).
15. Damgaard C. *Individual criminal responsibility for core international crimes*, Selected pertinent issues. Berlin, Springer Publ., 2008. 456 p.
16. Saul B. Legislating from a radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon invents an international crime of transnational terrorism. *Leiden Journal of International Law*, 2011, vol. 24, iss. 3, pp. 677–700. DOI: 10.1017/S0922156511000203.
17. Swart B. Cooperation challenges for the Special Tribunal for Lebanon. *Journal of International Criminal Justice*, 2007, vol. 5, pp. 1153–1163. DOI: 10.1093/jicj/mqm068.
18. Bassiouni M.C. *Introduction to international criminal law*, second revised edition. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publ., 2014. 1122 p.
19. Milanović M. An odd couple. Domestic crimes and international responsibility in the Special Tribunal for Lebanon. *Journal of International Criminal Justice*, 2007, vol. 5, pp. 1139–1152. DOI: 10.1093/jicj/mqm074.
20. Gillett M., Schuster M. Fast-track Justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, 2011, vol. 9, pp. 989–1020. DOI: 10.1093/jicj/mqr036.
21. Ventura M.J. Terrorism according to the STL's Interlocutory Decision on the applicable law. A defining moment or a moment of defining? *Journal of International Criminal Justice*, 2011, vol. 9, pp. 1021–1042. DOI: 10.1093/jicj/mqr046.
22. Alizade V.A. The Special Tribunal for Lebanon: special opinion on criminalization of terrorism in international law. *Biblioteka ugovnogo prava i kriminologii = Library of Criminal Law and Criminology*, 2016, no. 2 (14), pp. 158–168. (In Russ.).
23. Ambos K. Judicial creativity at the Special Tribunal for Lebanon: is there a crime of terrorism under international law? *Leiden Journal of International Law*, 2011, vol. 24, pp. 655–675. DOI: 10.1017/S0922156511000215.
24. Hrdlichkova I. Unique legal characteristics of The Special Tribunal for Lebanon. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice*, 2019, no. 4 (32), pp. 103–110. DOI: 10.21128/2226-2059-2019-4-103-110. (In Russ.).
25. Kayumova A.R. Hybrid tribunals and internationalized courts in international criminal justice. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2009, no. 5, pp. 34–40. (In Russ.).
26. Lovat H. International criminal tribunal backlash, in: Heller K.J., Mégret F., Nouwen S.M., Ohlin J.D., Robinson D. (eds.) *The Oxford handbook of international criminal law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 601–625.
27. Humphrey M. The Special Tribunal for Lebanon: emergency law, trauma and justice. *Arab Studies Quarterly*, 2011, vol. 33, no. 1, pp. 4–22.
28. Sinyakin I.I., Skuratova A. Yu. Jus Cogens: the Historical Aspect and Contemporary Value for International Law. *Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie Nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2018, iss. 41, pp. 526–545. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-41-526-545. (In Russ.).
29. Jordash W., Parker T. Trials in absentia at the Special Tribunal for Lebanon. Incompatibility with international human rights law. *Journal of International Criminal Justice*, 2010, vol. 8, pp. 487–509. DOI: 10.1093/jicj/mqq020.
30. Pons N. Some remarks on in absentia proceedings before the Special Tribunal for Lebanon in case of a state's failure or refusal to hand over the accused. *Journal of International Criminal Justice*, 2010, vol. 8, pp. 1307–1321. DOI: 10.1093/jicj/mqq068.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Иван Игоревич Снякин – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права
Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Ivan I. Sinyakin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of International Law
MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: ilc48@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8899-4219

119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: ilc48@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8899-4219
ResearcherID: O-3227-2018
SPIN-код РИНЦ: 4599-0747; AuthorID: 496451

ResearcherID: O-3227-2018
RSCI SPIN-code: 4599-0747; AuthorID: 496451

Скуратова Александра Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: a.skuratova@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0001-8513-8719
ResearcherID: U-7329-2017
SPIN-код РИНЦ: 7825-9117; AuthorID: 519559

Alexandra Yu. Skuratova – PhD in law, Associate Professor; Associate Professor, Department of International Law

MGIMO University

76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: a.skuratova@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0001-8513-8719
ResearcherID: U-7329-2017
RSCI SPIN-code: 7825-9117; AuthorID: 519559

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Синякин И.И. Специальный трибунал по Ливану и прогрессивное развитие международного уголовного права / И.И. Синякин, А.Ю. Скуратова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 226–236. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).226-236.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Sinyakin I.I., Skuratova A.Yu. Special Tribunal for Lebanon and progressive development of international criminal law. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 226–236. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).226-236. (In Russ.).

УДК 378.225
DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).237-247



РЕЦЕНЗИРУЕМЫЕ ИЗДАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

А.В. Бодров¹, С.В. Нарутто²

¹ *Казанский государственный медицинский университет, г. Казань, Россия*

² *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –
25 июня 2021 г.
Дата принятия в печать –
10 октября 2021 г.
Дата онлайн-размещения –
24 декабря 2021 г.

Проводится анализ рецензируемых научных изданий как элемента государственной системы научной аттестации на предмет совершенствования его нормативного правового регулирования. Показываются направления совершенствования формирования перечня рецензируемых научных изданий. Даются предложения по оптимизации формирования перечня рецензируемых научных изданий, а именно по формированию перечня рецензируемых научных изданий по группам научных специальностей без детализации по отраслям науки, а также по совершенствованию некоторых нормативных правовых актов в части требований к рецензируемым научным изданиям.

Ключевые слова

Рецензируемое издание,
журнал, статья, перечень
изданий, научная аттестация,
ученая степень, ученое звание

PEER-REVIEWED PUBLICATIONS AS AN ELEMENT OF THE STATE SYSTEM OF SCIENTIFIC ATTESTATION

Andrei V. Bodrov¹, Svetlana V. Narutto²

¹ *Kazan State Medical University, Kazan, Russia*

² *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

Article info

Received –
2021 June 25
Accepted –
2021 October 10
Available online –
2021 December 24

The aim of the work is to analyze peer-reviewed scientific publications as an element of the state system of scientific attestation in order to improve its regulatory legal regulation. The article shows the directions of improving the formation of the list of peer-reviewed scientific publications. Suggestions are made to optimize the formation of the list of peer-reviewed scientific publications, namely, to form a list of peer-reviewed scientific publications by groups of scientific specialties without detailing by branches of science, as well as to improve some regulatory legal acts in terms of requirements for peer-reviewed scientific publications.

Keywords

Peer-reviewed publication,
journal, article, list of publications,
scientific attestation, academic
degree, academic title

1. Введение

Настоящая статья посвящена обсуждению состояния дел в таком элементе государственной системы научной аттестации, как рецензируемые научные издания.

Данный вопрос является актуальным в том числе в свете внедрения новой номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются уче-

ные степени¹, которая в свою очередь, рассматривалась нами в предыдущей статье (см.: [1]).

Также поводом к написанию статьи послужило появление в СМИ информации о решении создания при Министерстве науки и высшего образования России рабочей группы из научной общественности с целью выработки подходов для повышения требований к качеству научных изданий, в которых публикуются основные результаты диссертаций. Запланировано, что к заседанию ВАК в июне 2021 г. будут подготовлены необходимые предложения по пересмотру в течение 2–3 лет действующего «перечня ВАК»².

В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»³ государственная система научной аттестации предусматривает присуждение ученых степеней кандидата наук и доктора наук, присвоение ученых званий доцента и профессора, поэтому применительно к приведенным процессам и будут рассматриваться проблемы в отношении рецензируемых научных изданий.

В научной периодике вопросы функционирования рецензируемых научных изданий находили отражение в ряде работ (см.: [2–25]). Так, Н.М. Емельным предлагаются подходы к осуществлению контроля качества перечня рецензируемых изданий [4; 5]. Д.Р. Вахитовым с соавторами выделяется ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться авторам на этапе подготовки статей к публикации: разница в требованиях к оформлению статей, к результатам проверки на плагиат, платный характер публикаций, постоянное изменение самого перечня журналов ВАК и др. [7]. Е.Г. Абрамовым приводится идея о разделении перечня на два: один – для целей аттестации, другой – для оценки текущей научно-публика-

ционной активности, что позволит достичь всех целей, о которых говорят участники дискуссий, и избежать конфликтов в научной среде [8]. Вопрос определения рационального количества научных изданий при формировании перечня рецензируемых научных изданий рассматривается Ю.В. Аляевой и Н.М. Емельным [9]. Ю.В. Брумштейном и Н.В. Васильевым оценивается распределение научных изданий по количествам охватываемых ими отраслей наук – приводятся наиболее часто и наиболее редко встречающиеся отрасли науки [10].

В данной статье будут обсуждаться подходы к формированию перечня рецензируемых научных изданий.

2. Рецензируемые научные издания: присуждение ученой степени

В соответствии с п. 11 Положения о присуждении ученых степеней⁴ основные научные результаты диссертации должны быть опубликованы в рецензируемых научных изданиях (далее – рецензируемые издания).

Количество публикаций⁵, в которых должны быть изложены основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора или кандидата наук, в рецензируемых изданиях должно быть: в области искусствоведения и культурологии, социально-экономических, общественных и гуманитарных наук – не менее 15 или 3 соответственно, в остальных областях – не менее 10 или 2 соответственно.

Комиссия диссертационного совета представляет диссертационному совету заключение о соответствии темы и содержания диссертации научным специальностям и отраслям науки, по которым диссертационному совету предоставлено право принимать к защите диссертации, о полноте изложения материала

¹ Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // СПС «Гарант».

² Емельянов А. Владимир Филиппов: Журналам из перечня ВАК изменят условия и поднимут планку // Российская газета. 2020. 26 дек. URL: <https://rg.ru/2020/12/26/vladimir-filippov-zhurnal-am-iz-perechnia-vak-izmeniat-usloviia-i-podnimut-planku.html> (дата обращения: 28.12.2020).

³ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» //

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁴ Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5074.

⁵ К публикациям, в которых излагаются основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени, в рецензируемых изданиях приравниваются патенты на изобретения, патенты (свидетельства) на полезную модель, патенты на промышленный образец, патенты на селекционные достижения, свидетельства на программу для электронных вычислительных машин, базу данных, топологию интегральных микросхем, зарегистрированные в установленном порядке (п. 13 Положения о присуждении ученых степеней).

лов диссертации в работах, опубликованных соискателем ученой степени, о выполнении требований к публикации основных научных результатов диссертации, предусмотренных п. 11 и 13 Положения о присуждении ученых степеней, и о соблюдении Требований, установленных п. 14 указанного положения (п. 18 Положения о присуждении ученых степеней).

В качестве одного из оснований для отказа в приеме диссертации к защите является невыполнение требований к публикации основных научных результатов диссертации, предусмотренных п. 11 и 13 рассматриваемого положения (пп. «в» п. 20 Положения о присуждении ученых степеней).

В заключении диссертационного совета отражается информация о количестве опубликованных работ, в том числе по теме диссертации, а также в рецензируемых научных изданиях. Приводится краткая характеристика научных работ соискателя с указанием наличия (отсутствия) в диссертации недостоверных сведений об опубликованных соискателем ученой степени работах, вида, авторского вклада и объема научных изданий, а также наиболее значительные работы, в первую очередь из числа рецензируемых научных изданий, с указанием выходных данных⁶.

Необходимо отметить, что Постановлением Правительства РФ от 20 марта 2021 г. № 426⁷, вступающим в силу с 1 августа 2021 г., вносятся изменения в Положение о присуждении ученых степеней, а именно в части требований к публикациям.

Так, к публикациям, в которых должны быть изложены основные научные результаты диссертации, в рецензируемых изданиях приравниваются публикации в научных изданиях, индексируемых в международных базах данных *Web of Science* и *Scopus* и международных базах данных, определяемых в соответствии с рекомендацией Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ (далее – ВАК), а также в научных изданиях, индексируемых в наукометрической базе данных *Russian Science Citation Index (RSCI)*.

Отдельно регламентируется количество публикаций, в которых излагаются основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени

доктора наук, оформленной в виде научного доклада, которое должно быть за последние 10 лет:

– по историческим, педагогическим, политическим, психологическим, социологическим, филологическим, философским, экономическим, юридическим отраслям науки, искусствоведению, культурологии и теологии – не менее 50 в научных изданиях первого, второго и третьего квартилей, индексируемых международными базами данных;

– по остальным отраслям науки – не менее 30 в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых международными базами данных.

Таким образом, необходимо отметить, что в текущей редакции Положения о присуждении ученых степеней отсутствует норма о том, что к публикациям в рецензируемых изданиях приравниваются публикации в научных изданиях, индексируемых в международных базах данных.

3. Рецензируемые научные издания: присвоение ученого звания

В соответствии с п. 2 Положения о присвоении ученых званий⁸ ученые звания присваиваются по научным специальностям в соответствии с номенклатурой специальностей научных работников, которая утверждается Министерством науки и высшего образования РФ.

Одним из критериев присвоения ученого звания профессора является наличие не менее 50 опубликованных учебных изданий и научных трудов (в том числе в соавторстве), включая патенты на изобретения и иные объекты интеллектуальной собственности, которые используются в образовательном процессе. При этом за последние 5 лет по научной специальности, указанной в аттестационном деле соискателя ученого звания, должно быть опубликовано не менее трех учебных изданий и не менее пяти научных трудов. Научные труды должны быть опубликованы в рецензируемых научных изданиях, требования к которым и правила формирования в уведомительном порядке перечня которых устанавливаются Министерством науки и высшего образования РФ. Последнее обстоятельство нужно трактовать так, что научный труд должен быть опубликован в рецензируе-

⁶ Приложение № 4 к Положению о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденному приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 // СПС «Гарант».

⁷ Постановление Правительства РФ от 20 марта 2021 г. № 426 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим

силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 751» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.03.2021).

⁸ Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 «О порядке присвоения ученых званий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 50. Ст. 6605.

мом издании, которое входит в Перечень рецензируемых изданий по искомой научной специальности.

В свою очередь, в Положении о присвоении ученых званий также не содержится норма о том, что к публикациям в рецензируемых изданиях приравниваются публикации в научных изданиях, индексируемых в международных базах данных.

4. Рецензируемые научные издания: перечень

Согласно ГОСТ Р 7.0.3-2006 под изданием понимается документ, предназначенный для распространения содержащейся в нем информации, прошедший редакционно-издательскую обработку, самостоятельно оформленный, имеющий выходные сведения⁹.

В свою очередь, п. 12 Положения о присуждении ученых степеней установлено, что требования к рецензируемым изданиям и правила формирования их перечня устанавливаются Министерством науки и высшего образования РФ. При несоответствии рецензируемого издания указанным требованиям оно исключается Министерством науки и высшего образования РФ из перечня рецензируемых изданий с правом включения не ранее чем через 3 года.

Перечень рецензируемых изданий размещается на официальном сайте ВАК в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹⁰.

Правила формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, и требования к рецензируемым научным изданиям для включения в 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, утверждены приказом Мини-

стерства образования и науки РФ от 12 декабря 2016 г. № 1586¹¹.

Перечень рецензируемых изданий содержит следующую информацию:

- порядковый номер (№ п/п);
- наименование издания;
- международный стандартный номер сериального издания (ISSN);
- научные специальности и соответствующие им отрасли науки, по которым присуждаются ученые степени;
- дата включения издания в перечень.

В качестве примера, для журналов «Правоприменение» и «Казанский медицинский журнал» информация из перечня рецензируемых изданий представлена в табл.

В ранее опубликованной статье (см.: [11]) обсуждался вопрос определения отрасли науки в рамках научной специальности, по которой возможно присуждение ученой степени по двум и более отраслям науки. Данный аспект в том числе мы предлагаем рассмотреть и в настоящей статье.

Наименования групп научных специальностей, наименования научных специальностей и соответствующие им наименования отраслей науки, по которым присуждается ученая степень, приведены в номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени¹² (далее – номенклатура научных специальностей). Так, группа специальностей «Юриспруденция» содержит 15 научных специальностей, и по всем ним возможно присуждение ученой степени только по одной отрасли науки – юридические науки. Таким образом, содержание перечня рецензируемых изданий в части научных специальностей группы специальностей «Юриспруденция» не носит критического характера в плане присуждаемой отрасли науки.

⁹ Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 7.0.3-2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные элементы. Термины и определения»: утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 июля 2006 г. № 130-ст // СПС «Гарант».

¹⁰ URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=19&name=91107547002&f=8118> (дата обращения: 27.04.2021).

¹¹ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12 декабря 2016 г. № 1586 «Об утверждении правил формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные

научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, и требований к рецензируемым научным изданиям для включения в 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» // СПС «Гарант».

¹² Приказ Министерства образования и науки РФ от 23 октября 2017 г. № 1027 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» (утратил силу с 17 апреля 2021 г.) // СПС «Гарант».

Извлечение из перечня рецензируемых изданий

№ п/п	Наименование издания	ISSN	Научные специальности и соответствующие им отрасли науки, по которым присуждаются ученые степени	Дата включения издания в перечень
1222	Казанский медицинский журнал	0368-4814	14.01.05 – Кардиология (биологические науки), 14.01.12 – Онкология (биологические науки), 14.01.17 – Хирургия (медицинские науки), 14.01.19 – Детская хирургия (медицинские науки), 14.01.21 – Гематология и переливание крови (биологические науки), 14.01.24 – Трансплантология и искусственные органы (биологические науки), 14.02.01 – Гигиена (биологические науки), 14.02.01 – Гигиена (медицинские науки), 14.02.03 – Общественное здоровье и здравоохранение (медицинские науки), 14.02.04 – Медицина труда (медицинские науки), 14.02.05 – Социология медицины (медицинские науки), 14.02.06 – Медико-социальная экспертиза и медико-социальная реабилитация (медицинские науки), 14.03.01 – Анатомия человека (биологические науки), 14.03.01 – Анатомия человека (медицинские науки), 14.03.02 – Патологическая анатомия (биологические науки), 14.03.02 – Патологическая анатомия (медицинские науки), 14.03.03 – Патологическая физиология (биологические науки), 14.03.03 – Патологическая физиология (медицинские науки), 14.03.06 – Фармакология, клиническая фармакология (биологические науки), 14.03.06 – Фармакология, клиническая фармакология (фармацевтические науки), 14.03.08 – Авиационная, космическая и морская медицина (биологические науки), 14.03.09 – Клиническая иммунология, аллергология (биологические науки), 14.03.09 – Клиническая иммунология, аллергология (медицинские науки), 14.03.10 – Клиническая лабораторная диагностика (биологические науки), 14.03.10 – Клиническая лабораторная диагностика (медицинские науки)	28.12.2018
1795	Правоприменение	2542-1514	12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки), 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки), 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки), 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовноисполнительное право (юридические науки), 12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки), 12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки), 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность (юридические науки), 12.00.12 – Криминалистика; судебноэкспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки), 12.00.13 – Информационное право (юридические науки), 12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки), 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки)	26.03.2019

Совершенно иная ситуация, например, в рамках специальности 14.03.06 – «Фармакология, клиническая фармакология», по которой возможно присуждение ученой степени по трем отраслям науки:

медицинские, биологические или фармацевтические науки. В приведенном для примера в таблице издании «Казанский медицинский журнал» данная специальность входит в перечень рецензируемых

изданий только по двум отраслям науки – биологические и фармацевтические науки. Таким образом, врачу-диссертанту, подготавливающему диссертацию по специальности 14.03.06 – «Фармакология, клиническая фармакология» и желающему получить ученую степень кандидата / доктора медицинских наук, не целесообразно направлять свою статью в рассматриваемый журнал, так как она не будет (не должна) засчитываться диссертационным советом по причине отсутствия специальности и соответствующей отрасли науки 14.03.06 – «Фармакология, клиническая фармакология» (медицинские науки) в перечне рецензируемых изданий у данного журнала. Приведенное обстоятельство (условие), по нашему мнению, является избыточным, формальным и нецелесообразным. Необходимо также обратить внимание на то, что далеко не во всех паспортах научных специальностей имеется дифференциация областей исследований по присуждаемой отрасли науки (в случае, если их две и более). Отсюда вытекает первое предложение по формированию перечня рецензируемых изданий только по группам научных специальностей и без привязки к отраслям науки, по которым присуждаются ученые степени. В свою очередь, здесь уместно напомнить, что когда-то ранее перечень рецензируемых изданий и вовсе не содержал указания на научные специальности и отрасли науки – только наименования изданий¹³. Впоследствии перечень рецензируемых изданий формировался уже с указанием групп научных специальностей¹⁴. С конца 2018 г. на основании приказа Министерства образования и науки РФ от 12 февраля 2018 г. № 99¹⁵ перечень рецензируемых изданий стал принимать современный вид.

Согласно п. 2 Правил формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (далее – Правила), перечень рецензируе-

мых изданий формируется с целью повышения качества диссертационных исследований путем развития механизма профессионального и общественного обсуждения их научных результатов. Перечень рецензируемых изданий формируется Министерством науки и высшего образования РФ на основании рекомендаций ВАК по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки, по которым присуждаются ученые степени, предусмотренной номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Рецензируемое научное издание может входить в перечень в совокупности не более чем по трем группам научных специальностей (п. 3 Правил).

Для включения в перечень издание должно соответствовать требованиям к рецензируемым научным изданиям для включения в 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 (п. 4 Правил).

Издания, текущие номера которых или их переводные версии входят хотя бы в одну из международных реферативных баз данных и систем цитирования: *Web of Science, Scopus, PubMed, MathSciNet, zbMATH, Chemical Abstracts, Springer* или *GeoRef* считаются включенными в перечень по отраслям науки, соответствующим их профилю. К данным изданиям требования не предъявляются (п. 5 Правил). Стоит отметить, что на сайте ВАК размещена справочная информация об отечественных изданиях, которые входят в международные реферативные базы данных и системы цитирования и в соответствии с п. 5 Правил, считаются включенными в Перечень (по состоянию на 31 марта 2021 г.)¹⁶. Но в свою очередь необходимо отметить, что в данной справочной информации не приводятся сведения по отраслям науки, соответствующим профилю приведенных изданий.

Необходимо отметить, что «Казанский медицинский журнал» (*Kazan Medical Journal*) входит в

¹³ URL: http://arhvak.minobrnauki.gov.ru/documents/10179/0/Перечень_ВАК_до_30.06.2015.doc/bd125e92-a678-4401-a786-97750dd39cfc (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁴ URL: http://arhvak.minobrnauki.gov.ru/documents/10179/0/Перечень_ВАК_2019.04.2016.pdf/54546367-a2b3-44aa-8e69-07e569ccfadb (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁵ Приказ Министерства образования и науки РФ от 12 февраля 2018 г. № 99 «О внесении изменений в правила формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кан-

дидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, и требования к рецензируемым научным изданиям для включения в 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, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 12 декабря 2016 г. № 1586» // СПС «Гарант».

¹⁶ URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=19&name=3408291001&f=7864> (дата обращения: 19.04.2021).

международную реферативную базу данных и систему цитирования *Scopus* (п/п № 651 в справочной информации). Используя приведенный выше пример, с врачом-диссертантом, подготавливающим диссертацию по специальности 14.03.06 – «Фармакология, клиническая фармакология» и желающему получить ученую степень кандидата / доктора медицинских наук, можно заключить, что ему можно направлять свои статьи в рассматриваемый журнал, так как он будет считаться включенным в перечень по отраслям науки, соответствующим его профилю. Таким образом, можно констатировать, что издания, входящие в приведенные выше международные реферативные базы данных и системы цитирования, являются универсальными в плане присуждения ученой степени по той или иной научной специальности.

5. Переходный период: новая номенклатура

В связи с утверждением новой номенклатуры научных специальностей у диссертантов могут появиться проблемы с зачетом публикаций в рецензируемых изданиях, особенно в случае изменения научных специальностей (в наименовании, укрупнение или дифференциация) или исключения из номенклатуры научных специальностей. Пунктом 3 приказа Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 хоть и предусмотрен переходный период, разрешающий диссертационным советам, созданным по научным специальностям, которые были изменены или исключены из номенклатуры научных специальностей, функционировать в течение 18 месяцев после вступления в силу нормативного правового акта Минобрнауки России об утверждении новой номенклатуры научных специальностей, но тем не менее вопросы будут иметь место в будущем. Необходимо отметить, что информационным письмом Минобрнауки России от 13 мая 2021 г. № 382-02¹⁷ в приведенной части отмечается, что решение об учете научных публикаций по новой номенклатуре научных специальностей находится на согласовании с экспертными советами ВАК с учетом их работы по подтверждениям и редакционным изменениям научных специальностей.

6. Дискуссия: предложения

Как отмечалось ранее, на сайте ВАК размещена справочная информация об отечественных изда-

ниях, которые входят в международные реферативные базы данных и системы цитирования, при этом в данной справочной информации не приводятся сведения по отраслям науки, соответствующим профилю приведенных изданий. К тому же, в данной справочной информации нет и научных специальностей. Таким образом, научные издания, входящие в перечень рецензируемых изданий, и журналы, входящие хотя бы в одну из международных реферативных баз данных и систем цитирования, находятся в неравных условиях по признаку соответствия публикации научной специальности и отрасли науки. Если в первом случае специальность и отрасль науки приводятся в перечне, что используется при оценке соискателя ученой степени (звания), то во втором практически подобная оценка не производится, т. е. назначение научной специальности и отрасли науки производится автоматически (по большому счету на усмотрение диссертационного совета).

В рекомендации ВАК от 2 октября 2020 г. № 1-пл/2 «О совершенствовании нормативного правового регулирования государственной научной аттестации»¹⁸ в рамках совершенствования порядка присуждения ученых степеней приводится пожелание о приравнивании публикаций в изданиях 1-го, 2-го или 3-го квартилей, учитываемых международными базами данных, а также *Russian Science Citation Index (RSCI)*, к публикациям в рецензируемых научных изданиях, в которых излагаются основные результаты диссертационного исследования. Действительно, в настоящее время журналы, входящие в базу данных *RSCI*, не считаются включенными в перечень рецензируемых изданий, хотя база данных *RSCI* представлена на платформе *Web of Science (WoS)*. Стоит отметить, что более 6 % журналов *RSCI* не входят в перечень рецензируемых изданий [12].

Таким образом, с целью нивелирования положения (роли) перечня рецензируемых изданий и перечня отечественных изданий, которые входят в международные реферативные базы данных и системы цитирования, предлагается формирование перечня рецензируемых изданий только по группам научных специальностей и без привязки к отраслям науки, по которым присуждаются ученые степени (например, требование – издание может входить в

¹⁷ Информационное письмо Минобрнауки России от 13.05.2021 № 382-02 «О применении новой номенклатуры научных специальностей». URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=1&name=91531847002&f=8381> (дата обращения: 21.05.2021).

¹⁸ URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=35&name=91316117002&f=6528> (дата обращения: 28.12.2020).

перечень не более чем по трем группам научных специальностей).

Представляется, что данная норма позволит многим диссертантам быстрее и без лишних формальных ограничений по публикациям выйти на защиту диссертации. В свою очередь, данная норма освободит диссертационные советы от проведения сверки публикаций с перечнями в части соответствия шифров и отраслей науки по которым подготовлены диссертации. Считаю также, что диссертанты, которые готовят диссертации по научным специальностям, претерпевшим существенные измене-

ния или исключенным из номенклатуры научных специальностей, и не успевающие защитить их до 16 октября 2022 г., будут защищены (застрахованы) предлагаемым принципом формирования перечня рецензируемых изданий.

В будущем рискнем предположить, что перечень рецензируемых научных изданий и вовсе будет состоять только из наименований самих изданий как когда-то в прошлом, так как мы являемся свидетелями процесса либерализации государственной системы научной аттестации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нарутто С. В. К вопросу о целесообразности упрощения процедуры утверждения номенклатуры научных специальностей / С. В. Нарутто, А. В. Бодров // Юридическое образование и наука. – 2021. – № 1. – С. 17–23. – DOI: 10.18572/1813-1190-2021-1-17-23.
2. Аляева Ю. В. Алгоритм оценки достаточности журналов, входящих в перечень рецензируемых научных изданий / Ю. В. Аляева, Н. М. Емелин // Известия Института инженерной физики. – 2019. – № 4 (54). – С. 98–100.
3. Гаврилов Е. В. О совершенствовании перечня рецензируемых научных изданий, публикующих основные научные результаты кандидатских и докторских диссертаций / Е. В. Гаврилов // Гражданин и право. – 2017. – № 9. – С. 31–37.
4. Емелин Н. М. Как повысить эффективность контроля качества перечня рецензируемых изданий / Н. М. Емелин // Известия Института инженерной физики. – 2019. – № 2 (52). – С. 101–102.
5. Емелин Н. М. Новый перечень рецензируемых изданий вышел – что же дальше? / Н. М. Емелин // Известия Института инженерной физики. – 2019. – № 3 (53). – С. 118–120.
6. Шевелева Н. А. Признание результатов научного исследования: формы проявления и проблемы оценивания / Н. А. Шевелева // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 7. – С. 39–43. – DOI: 10.18572/1813-1190-2019-7-39-43.
7. Вахитов Д. Р. К вопросу о публикациях в периодических научных изданиях / Д. Р. Вахитов, Т. Н. Гриневецкая, В. З. Миннигалиева, Л. Т. Яхина // Сибирский педагогический журнал. – 2020. – № 3. – С. 112–120. – DOI: 10.15293/1813-4718.2003.12.
8. Абрамов Е. Г. Перспективы реформирования перечня ВАК и подходы к оценке научных журналов / Е. Г. Абрамов // Научная периодика: проблемы и решения. – 2020. – № 3–4. – URL: <https://nppir.ru/04NP320.html>.
9. Аляева Ю. В. Метод определения рационального количества научных изданий при формировании перечня рецензируемых научных изданий / Ю. В. Аляева, Н. М. Емелин // Известия Института инженерной физики. – 2020. – № 1 (55). – С. 92–96.
10. Брумштейн Ю. М. Журналы из перечня ВАК: анализ используемых отраслей наук и групп научных специальностей / Ю. М. Брумштейн, Н. В. Васильев // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. – 2018. – № 1 (41). – С. 25–39.
11. Бодров А. В. Ученая степень: к вопросу об определении отрасли науки / А. В. Бодров, С. В. Нарутто // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 10. – С. 6–14. – DOI: 10.18572/1813-1190-2019-10-6-14.
12. Мазов Н. А. Некоторые оценки списка журналов Russian Science Citation Index / Н. А. Мазов, В. Н. Гуреев, Н. Е. Каленов // Вестник Российской академии наук. – 2018. – № 4. – С. 322–332. – DOI: 10.7868/S0869587318040047.
13. Карулин В. П. Системные механизмы оценки соответствия научных изданий предъявляемым требованиям / В. П. Карулин, Ю. В. Аляева // Известия Института инженерной физики. – 2020. – № 1 (55). – С. 54–57.

14. Ястребов О. А. Современные процедуры защит диссертационных исследований / О. А. Ястребов // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 7. – С. 48–49. – DOI: 10.18572/1813-1190-2019-7-48-49.
15. Лисичкина Н. В. Проблематика общественного регулирования редакционно-издательской деятельности в научной сфере / Н. В. Лисичкина // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. – 2019. – № 10. – С. 235–242. – DOI: 10.36683/2500-249X-2019-10-235-242.
16. Брумштейн Ю. М. Журналы из перечня ВАК: анализ особенностей формулировок названий и частот встречаемости используемых терминов / Ю. М. Брумштейн, Д. И. Коновалова // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. – 2018. – № 1 (41). – С. 10–24.
17. Алимова Н. К. Подготовка журнала и документов для подачи в перечень ВАК / Н. К. Алимова // Научная периодика: проблемы и решения. – 2017. – № 3. – С. 180–192. – DOI: 10.18334/nppir.7.3.38362.
18. Функ Д. А. Наукометрия в оценке качества публикаций в социальных и гуманитарных науках / Д. А. Функ // Сибирские исторические исследования. – 2016. – № 1. – С. 8–26. – DOI: 10.17223/2312461X/11/2.
19. Collins P. M. Reputational Rankings of Peer-Reviewed Law Journals: A Survey Approach / P.M. Collins // PS: Political Science & Politics. – 2018. – № 2. – С. 377–386. – DOI: 10.1017/S1049096517002529.
20. Плешкевич Е. А. Перспективы развития библиотечной науки в свете выхода нового перечня рецензируемых журналов и изданий / Е. А. Плешкевич // Вестник культуры и искусств. – 2019. – № 1 (57). – С. 7–13.
21. Пахомов С. И. Динамика целевых индикаторов результативности научной деятельности членов диссертационных советов / С. И. Пахомов, О. В. Кулямин, В. А. Гуртов, И. В. Пенние // Вестник Мордовского университета. – 2017. – № 4. – С. 555–576. – DOI: 10.15507/0236-2910.027.201704.555-576.
22. Габов А. В. Государственная система научной аттестации как предмет правового регулирования в постсоветское время / А. В. Габов // Методологические проблемы цивилистических исследований. – 2020. – № 2. – С. 48–88.
23. Габов А. В. Номенклатура научных специальностей как элемент государственной системы научной аттестации: к постановке вопроса / А. В. Габов, И. М. Мацкевич // Мониторинг правоприменения. – 2020. – № 2 (35). – С. 18–28. – DOI: 10.21681/2226-0692-2020-2-18-28.
24. Тукшаитов Р. Х. О неравномерном распределении научных изданий в перечне вак и их систематизации по группам технических специальностей / Р. Х. Тукшаитов, С. А. Вафина // Успехи современной науки и образования. – 2017. – № 3. – С. 176–179.
25. Попова Н. Г. В России мы пока бьемся за сам факт публикации в журналах "Scopus" или "WoS", в то время как в западных странах бьются за цитирование / Н. Г. Попова // Дискуссия. – 2017. – № 5 (79). – С. 6–14.

REFERENCES

1. Narutto S.V., Bodrov A.V. On the Expediency of Simplification of the Procedure for Approval of the List of Scientific Majors. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Law Education and Science*, 2021, no. 1, pp. 17–23. DOI: 10.18572/1813-1190-2021-1-17-23. (In Russ.).
2. Alyaeva Yu.V., Emelin N.M. Algorithm for Assessing the Sufficiency of Journals Included in the List of Peer-reviewed Scientific Publications. *Izvestiya Instituta inzhenernoi fiziki = Bulletin of the Institute of Engineering Physics*, 2019, no. 4, pp. 98–100. (In Russ.).
3. Gavrillov E.V. On improving the list of peer-reviewed scientific publications publishing the main scientific results of candidate and doctoral dissertations. *Grazhdanin i pravo = Citizen and Law*, 2017, no. 9, pp. 31–37. (In Russ.).
4. Emelin N.M. How to Improve the Quality Control of the List of Peer-reviewed Publications. *Izvestiya Instituta inzhenernoi fiziki = Bulletin of the Institute of Engineering Physics*, 2019, no. 2, pp. 101–102. (In Russ.).
5. Emelin N.M. New List of Peer-Reviewed Publications has been Released – What's Next? *Izvestiya Instituta inzhenernoi fiziki = Bulletin of the Institute of Engineering Physics*, 2019, no. 3, pp. 118–120. (In Russ.).
6. Sheveleva N.A. Acceptance of the Scientific Research Results: Forms of Expression and Problems of Evaluation. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Law Education and Science*, 2019, no. 7, pp. 39–43. DOI: 10.18572/1813-1190-2019-7-39-43. (In Russ.).
7. Vakhitov D.R., Grinevetskaya T.N., Minnegaliev V.D., Yakhina L.T. On the Issue of Publications in Periodical Scientific Publications. *Sibirskii pedagogicheskii zhurnal = Siberian Pedagogical Journal*, 2020, no. 3, pp. 112–120. DOI: 10.15293/1813-4718.2003.12. (In Russ.).

8. Abramov E.G. Prospects for Reforming the List of VAK and Approaches to the Assessment of Scientific Journals. *Nauchnaya periodika: problemy i resheniya*, 2020, no. 3–4, available at: <https://nppir.ru/04NP320.html>. (In Russ.).
9. Alyaeva Yu.V., Emelin N.M. Method of Determining the Rational Number of Scientific Publications in the Formation of the List of Peer-Reviewed Scientific Publications. *Izvestiya Instituta inzhenernoi fiziki = Bulletin of the Institute of Engineering Physics*, 2020, no. 1, pp. 92–96. (In Russ.).
10. Brumshteyn Yu.M., Vasilyev N.V. Journals from the VAK List: Analysis of Covered Branches of Sciences and Groups of Scientific Specialties. *Prikaspiiskii zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii = Caspian Journal: Control and High Technologies*, 2018, no. 1, pp. 25–39. (In Russ.).
11. Bodrov A.V., Narutto S.V. An Academic Degree: On the Determination of the Branch of Science. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Law Education and Science*, 2019, no. 10, pp. 6–14. DOI: 10.18572/1813-1190-2019-10-6-14. (In Russ.).
12. Mazov N.A., Gureev V.N., Kalenov N.E. Some Assessments of the List of Journals in the Russian Science Citation Index. *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk = Herald of the Russian Academy of Sciences*, 2018, no. 4, pp. 322–332. DOI: 10.7868/S0869587318040047. (In Russ.).
13. Karulin V.P., Alyaeva Yu.V. System Mechanisms for Assessing the Compliance of Scientific Publications with the Requirements. *Izvestiya Instituta inzhenernoi fiziki = Bulletin of the Institute of Engineering Physics*, 2020, no. 1, pp. 54–57. (In Russ.).
14. Yastrebov O.A. Modern Procedures of Defence of Dissertation Research. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Law Education and Science*, 2019, no. 7, pp. 48–49. DOI: 10.18572/1813-1190-2019-7-48-49. (In Russ.).
15. Lisichkina N.V. The Problems of Public Regulation of Editing and Publishing Activity in Scientific Sphere. *Obrazovaniye i nauka bez granits: fundamental'nye i prikladnye issledovaniya*, 2019, no. 10, pp. 235–242. DOI: 10.36683/2500-249X-2019-10-235-242. (In Russ.).
16. Brumshteyn Yu.M., Konovalova D.I. Journals from the VAK List: Analysis of the Names Characteristics and Frequency of the Used Terms Occurrence. *Prikaspiiskii zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii = Caspian Journal: Control and High Technologies*, 2018, no. 1, pp. 10–24. (In Russ.).
17. Alimova N.K. Preparation of Journal and Documents for Submission to the List of Higher Education Commission. *Nauchnaya periodika: problemy i resheniya = Scholarly Communication Review*, 2017, no. 3, pp. 180–192. DOI: 10.18334/nppir.7.3.38362. (In Russ.).
18. Funk D.A. Scientometrics and Evaluation of Publications in Social Sciences and Humanities. *Sibirskie istoricheskie issledovaniya = Siberian Historical Research*, 2016, no. 1, pp. 8–26. DOI: 10.17223/2312461X/11/2. (In Russ.).
19. Collins P.M. Reputational Rankings of Peer-Reviewed Law Journals: A Survey Approach. *PS: Political Science & Politics*, 2018, no. 2, pp. 377–386. DOI: 10.1017/S1049096517002529.
20. Pleshkevich E.A. Library Science Development Prospects in the Light of the New List of Peer-Reviewed Journals. *Vestnik kul'tury i iskusstv*, 2019, no. 1 (57), pp. 7–13. (In Russ.).
21. Pakhomov S.I., Kulyamin O.V., Gurtov V.A., Penniye I.V. Research Performance of Target Indicators' Dynamics of Dissertation Councils' Members. *Vestnik Mordovskogo universiteta = Mordovia University Bulletin*, 2017, no. 4, pp. 555–576. DOI: 10.15507/0236-2910.027.201704.555-576. (In Russ.).
22. Gabov A.V. State System of Scientific Attestation as a Subject of Legal Regulation in the Post-Soviet Time. *Metodologicheskie problemy tsivilisticheskikh issledovaniy = Methodological Problems of the Civil Law Researches*, 2020, no. 2, pp. 48–88. (In Russ.).
23. Gabov A.V., Matskevich I.M. The nomenclature of scientific specialties as an element of the government system of academic performance assessment: raising the issue. *Monitoring pravoprimeneniya = Monitoring of Law Enforcement*, 2020, no. 2 (35), pp. 18–28. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-2-18-28. (In Russ.).
24. Tukshaitov R.Kh., Vafina S.A. About the Inequal Distribution of Scientific Publications in the List of HAC and their Systematization by Groups of Technical Specialties. *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya*, 2017, no. 3, pp. 176–179. (In Russ.).
25. Popova N.G. In Russia We Fight for Publications in the Journals of "Scopus" or "WoS", but in Western Countries They Fight for Citing. *Diskussiya*, 2017, no. 5 (79), pp. 6–14. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бодров Андрей Вениаминович – магистр по направлению подготовки «Юриспруденция», кандидат химических наук, начальник учебно-методического управления
Казанский государственный медицинский университет
420012, Россия, г. Казань, ул. Бутлерова, 49
E-mail: avbodroff@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5723-7709
SPIN-код РИНЦ: 8877-7003; AuthorID: 742648

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бодров А.В. Рецензируемые издания как элемент государственной системы научной аттестации / А.В. Бодров, С.В. Нарутто // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 237–247. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).237-247.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Andrei V. Bodrov – LL.M., PhD in Chemistry, Head, Department of Education and Methodology
Kazan State Medical University
49, Butlerova ul., Kazan, 420012, Russia
E-mail: avbodroff@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5723-7709
RSCI SPIN-code: 8877-7003; AuthorID: 742648

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

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bodrov A.V., Narutto S.V. Peer-reviewed publications as an element of the state system of scientific attestation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 237–247. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).237-247. (In Russ.).

ОБЗОР РОССИЙСКИХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ КНР*

Е.В. Килинкарова, А.А. Трофимов

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

10 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Китай, Китаеведение, право публичных финансов КНР, налоговое право, бюджетное право, денежное обращение, валютное право, финансовая система, налогообложение

Представлен системный обзор научных работ отечественных ученых-юристов, посвященных исследованиям в области правового регулирования публичных финансов в Китае, в частности налоговому, бюджетному и валютному праву. На сегодняшний день в отечественной правовой науке преждевременно говорить о сформированных и полноценно функционирующих школах изучения китайского права. Однако в то же время имеются примеры успешно проведенных фундаментальных исследований китайской отрасли публичных финансов. Обзорная статья позволяет определить неисследованные области в рассматриваемой сфере, тем самым заложив основу для будущих исследований. С учетом проведенного исследования авторы статьи отмечают отдельные вопросы, исследование которых представляется актуальным и перспективным.

REVIEW OF RUSSIAN SCIENTIFIC RESEARCHES ON CHINESE LAW OF PUBLIC FINANCE**

Elena V. Kilinkarova, Albert A. Trofimov

St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info

Received –

2020 March 10

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

China, Sinology, Chinese public finance law, tax law, budget law, monetary circulation, currency law, financial system, taxation

The article provides a systematic review of the scientific works of Russian legal scholars in the field of public finance law in China, in particular tax, budget and currency law. Today, it is premature to talk about fully functioning schools of Chinese law in the Russian legal science. However, at the same time there are examples of successfully conducted fundamental researches on Chinese public finance law. Authors have to admit that the last few years have not been marked by the appearance of any monograph on Chinese public finance law in Russia – the studies conducted today are usually devoted to specific problems and are published on the pages of the relevant journals. There are obvious reasons for this – difficulties in Chinese language learning and understanding specific Chinese legislation, which is characterized by uncertainty, ambiguity and plurality of sources of law. Existing studies can be classified into studies entirely devoted to the study of particular institutions or branches of Chinese law, and studies of a comparative nature. The article examines and systematizes the work of Soviet and Russian legal scholars devoted to various areas of research in the fields of tax, budget and currency law of China, with an assessment of their significance and contribution to the development of the relevant branch of knowledge. The materials in this article may be useful for future researches, which, in turn, can predetermine the strengthening of bilateral relations, as well as the implementation of joint investment projects. The article allows to identify unexplored areas in the considered field, thereby laying the foundation for future research. Authors note research issues that seem to be perspective based on the conducted review.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-111-50678.

** Funding: The reported study was funded by RFBR, project number 19-111-50678.

1. Введение

Постепенно увеличивающийся интерес к праву Китая [1, с. 82] предопределяет в условиях относительно ограниченного перечня научных трудов необходимость в их, в том числе, отраслевой систематизации. Исключением не является такая область знаний, как право публичных финансов Китая¹.

Следует отметить, что, по справедливому замечанию П.В. Трощинского, «Россия по праву занимает одно из ведущих мест в мировой синологической науке. Отечественными учеными опубликовано множество крупных работ по проблематике китайского права. Знание их содержания обязательно для современных исследователей права КНР, ведь они заложили прочный фундамент, на котором настоящее и будущее поколения специалистов могут проводить свои научные изыскания» [1, с. 83].

Труды экономического и юридического характера в сфере публичных финансов КНР не были ранее систематизированы (обобщены) каким-либо образом (подробнее об обобщении и систематизации трудов в области китаеведения в России см.: [2]), подвергнуты самостоятельному анализу, что не позволяло сформировать полноценное представление о состоянии науки в этой области. В то же время представляется весьма важным осуществить это в свете признаваемого недостатка научного знания о праве одной из ведущих стран мира [3, с. 15], в некотором смысле заложив основу для будущих, в том числе компаративных, исследований в этой области.

С методологической точки зрения настоящий обзор (отметим, что данный методологический подход далеко не впервые успешно используется в российской науке финансового права [4]) построен по проблемно-хронологическому принципу и включает отечественные (советские и российские) труды на русском языке, посвященные различным направлениям исследований в сферах налогового, бюджетного права, основ денежного обращения, а также валютного регулирования и контроля современного материкового Китая (что не означает отсутствия научных работ отечественных исследователей о налоговом регулировании в Китае до образования КНР в 1949 г., см., напр.: [5; 6]). Обращение некоторых авторов работ экономического содержания к ак-

туальному китайскому правовому регулированию обосновало включение таких исследований в настоящий обзор, поскольку они вносят весомый, хотя и не определяющий, вклад в формирование корректных представлений об исследуемом явлении – праве публичных финансов Китая.

Настоящий обзор наиболее значимых, по мнению авторов, трудов не имеет перед собой целью хотя бы кратко изложить все результаты научных исследований в обозначенной области, однако предполагает создание возможности формирования целостного представления о состоянии изученности соответствующей сферы. Обозреваемые источники, количество которых исчисляется десятками, преимущественно представляют собой научные статьи в профильных журналах. На их фоне особый интерес вызывают единичные монографии, книги, а также диссертации, посвященные интересующей нас проблематике. Изложение материала в статье сгруппировано в три привычные для российского правоведения раздела – налоговое право, бюджетное право и организация денежного обращения. Неравномерность исследованности соответствующих научных областей предопределила различия в размерах разделов статьи, которые, по мнению авторов, неизбежны.

2. Исследования налогового права Китая

Массив исследований в области налогового законодательства Китая, насчитывающий десятки источников, представлен широким перечнем отечественных юридических и экономических трудов в формате от научных статей до диссертаций. Первый импульс [2, с. 8] для их появления закономерно возник с образованием Китайской Народной Республики (КНР) в 1949 г., второй – с началом масштабных экономических реформ в связи с переходом к социалистической рыночной экономике в 1978 г. Отдельным вкладом в повышение уровня исследованности зарубежного налогового законодательства следует признать периодически публикуемые переводы с китайского на русский язык нормативных актов в сфере публичных финансов [7, с. 229–238, 253–256, 277–281; 8; 9, с. 146–157].

В советский период большинство исследований в области правового регулирования налогообложения в Китае строилось вокруг правового института

¹ В настоящей статье авторы приняли решение использовать нейтральный термин «право публичных финансов» для объединения под одним названием налогового права, бюджетного права, валютного права, права организации денежного обращения. Для целей данного исследования

данный термин представляется более нейтральным и подходящим по сравнению с общепринятым в отечественном правоведении термином «финансовое право» и широко используемым в китайской правовой науке термином «экономическое право».

налоговой системы, под которой в первые десятилетия существования КНР понималась система налогов [10, с. 210–211]. Основная исследовательская проблематика была сконцентрирована вокруг вопросов законодательной и практической реализации задач социалистического строительства, которые ставились перед вновь создаваемой налоговой системой КНР.

С самого начала существования КНР советские авторы² в той или иной мере уделяли пристальное внимание проводимым финансовым реформам. Так, в трудах **Б.Г. Болдырева** [11; 12] отмечались успехи нового китайского социалистического государства в налоговой, бюджетной, кредитной сферах в первые годы существования КНР. Основываясь на исследовании истории налогообложения в Китае [12, с. 121–127], Б.Г. Болдырев прослеживал качественные изменения в новой налоговой системе КНР, в которой многие аспекты построения основывались на опыте СССР [12, с. 128].

Преодоление недостатков старой, гоминьдановской, налоговой системы, как отмечал **А.И. Чехутов**, стало возможным лишь при централизации финансового управления, повлекшей ограничение полномочий местных правительств по нормативному регулированию налоговой сферы, централизацию системы налоговых органов. Следует отметить, что А.И. Чехутов в проблематику построения налоговой системы КНР включал не только проблемы, связанные с отдельными налогами, но также вопросы организация налоговой работы уполномоченными государственными органами и разграничения полномочий между уровнями власти по установлению, введению и изменению налогов [13, с. 30–36, 112–126].

Создание налоговой системы КНР в начале 1950-х гг. (после проведения в ноябре 1949 г. Всекитайской налоговой конференции) сводилось, в первую очередь, к изменениям системы налогов и сборов: вместо сотен ранее существовавших были введены всего 14 налогов, среди которых сельскохозяйственный налог, товарный, торгово-промышленный и т. д., которые авторами также подробно исследовались [9, с. 11–33; 11, с. 28–29; 12, с. 129–144]. Кроме того, налогообложение должно было осуществляться на основе новых принципов, среди которых упоминались: единство налоговой системы, разделение налогов на центральные и местные, введение новых налогов только на основании постанов-

лений Центрального народного правительства [12, с. 129]. Однако уже через несколько лет обнаружились недостатки существовавшей налоговой системы, среди которых отмечались множественность налоговых платежей для промышленности и торговли, многозвенность обложения (неоднократное обложение одного и того же товара) [10, с. 218; 14, с. 68]. При этом слабо изученными оставались вопросы взимания и уплаты неналоговых обязательных публичных платежей в Китае, составлявших в разные годы первого десятилетия существования КНР до 11 % от всех доходов государственного бюджета [10, с. 201–202].

Примечательно, что в рассматриваемый период развития налоговой системы КНР как налоги, так и прибыль, вносимая государственными предприятиями в бюджет, признавались имеющими одинаковую экономическую природу, сводящаяся к мобилизации средств государственного сектора экономики [10, с. 202–203]. Вместе с тем о формальных различиях между налогами, неналоговыми платежами государственных предприятий и государственном кредите, в частности, писал **И.Б. Шевель**, указывавший, что отличиями налогов от иных форм мобилизации доходов в централизованный фонд государства являются обязательность налогов, размер и сроки платежей, устанавливаемые государством [9, с. 5].

С началом в 1978 г. политики реформ и открытости, направленной на переход к социалистической рыночной экономике, началась новая активная фаза реформирования налогового законодательства в Китае, которую подробно проанализировал в своей работе И.Б. Шевель [9, с. 41–90], выделявший в ней несколько последовательных этапов, соответствующих общеэкономической реформе в Китае [15, с. 109–484] и нормативным и программным документам органов власти КНР и Коммунистической партии Китая.

Направлениями первого этапа реформы (1978–1984 гг.) налоговой системы стали реорганизация системы платежей государственных предприятий и в меньшей степени налогообложения других секторов народного хозяйства (в том числе сектора коллективной собственности), а также адаптация к открытой внешнеэкономической политике Китая [9, с. 43, 45–51, 55–59]. В рамках второго этапа (1984–1988 гг.) продолжилась работа по переходу государственных предприятий от внесения в государственный бюд-

² В их числе З.В. Атлас, Б.Г. Болдырев, С. Борисов, С.М. Вовк, Г.А. Ганшин, А.Н. Попов, И.Б. Шевель, А.И. Чехутов.

жет прибыли к уплате налога. Активно происходили изменения в правилах налогообложения лиц с иностранным элементом (иностранцы и смешанные предприятия, иностранные граждане, предприятия особых экономических зон). Важным изменением стал переход к взиманию сельскохозяйственного налога с натуральной формы на денежную с 1985 г. [9, с. 69]. Третий этап (с 1988 г.) характеризовался значительным снижением темпов реформы, хотя и был ознаменован введением новых налогов (например, налоги на богатство, на банкеты, гербовый сбор) [9, с. 78–85].

Обращаясь к позитивному опыту Китая в последовательном обеспечении перехода от жесткой командно-распределительной системы к системе рыночного хозяйства, имевшего непосредственную связь с налогообложением, автор в то же время останавливается на некоторых проблемных вопросах. Среди таковых отмечаются необеспечение реализации принципов равенства налогообложения, определенности налогообложения [9, с. 115–116].

В работах И.Б. Шевеля также нашла отражения одна из последних масштабных налоговых реформ в КНР – реформа 1994 г., затронувшая налогообложение оборота, налогообложение доходов предприятий, доходов населения, а также распределение налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы КНР [16, с. 25–37].

В отличие от многих других отраслей китайского права [17, с. 124–136], налоговое право в современном отечественном китаеведении представлено фундаментальными исследованиями – работами **Р.А. Шепенко**, который внес наиболее существенный вклад в изучение налогового права Китая. Его авторству принадлежат не только многочисленный ряд научных статей (см.: [18–23]), но также монографии [24–27] и докторская диссертация, защищенная в 2005 г. [28].

В сферу научных интересов Р.А. Шепенко вошли вопросы о правовом регулировании основных институтов налогового права Китая. Одним из важных изученных вопросов стало действие концепции «одно государство – две системы», которой допускается сосуществование в рамках одного государства нескольких налоговых систем. При этом существование налоговой системы не зависит от признания публично-территориального образования субъектом международного права [29, с. 13]. Автором делается справедливый вывод о том, что налоговое право Китая по своей сути образовано четырьмя составляющими: налоговым правом материкового Китая, осо-

бых административных районов Гонконг [27; 30] и Макао, а также Тайваня [22], что представляет собой особые правила действия налоговых норм в пространстве.

При исследовании системы источников налогового права Китая был сделан вывод о множественности их видов: Конституция КНР, налоговые и неналоговые законы, административные узаконения и положения, публичные документы, уведомления, доклады Минфина КНР, местное налоговое законодательство, узаконения и положения местного характера [24, с. 9–15; 25, с. 50–101, 138–149]. Самостоятельное значение в системе источников приобретают прецедент, доктрина и международные договоры [25, с. 153–163, 163–212]. Такое положение неминуемо приводит к вопросу о четкости в построении иерархии источников налогового права, которая оказывается не всегда очевидной.

В перечень основных участников налоговых правоотношений в Китае Р.А. Шепенко включает ведомства (налоговые и таможенные органы), налогоплательщиков и налоговых агентов [25, с. 283–395], правовой статус которых не оставался неизменными на протяжении проводимых налоговых реформ. Пристальное внимание автором также уделялось вопросам взаимодействия налогоплательщиков с государством в рамках уплаты налогов [26, с. 237–290], осуществления налогового контроля [26, с. 237–244; 31], привлечения к юридической ответственности за нарушения налоговых норм [26, с. 291–434; 32; 33], правовому регулированию отдельных налогов [34–39].

Позднее изучение китайского налогового права в России пополнилось уникальной в своем роде попыткой проведения совместного исследования российскими и китайскими учеными-экономистами налоговых систем в России и Китае [40], а также изданием (2010 г.) учебного пособия о налоговой системе КНР на русском языке [41].

Одной из последних комплексных исследовательских работ в области налогового права Китая является диссертация **В.В. Севальнева**, защищенная в 2012 г. [42]. Автором исследовались меры государственной налогово-правовой поддержки инновационного сектора в КНР.

Приходится констатировать, что последние несколько лет не были ознаменованы появлением в России какой-либо монографии юридического характера о налоговом праве КНР. В то же время проводимые сегодня исследования, как правило, посвящены конкретным проблемам налоговых реформ или действующего правового регулирования и выходят в свет

на страницах профильных научных журналов. В предмет рассмотрения целого ряда исследователей попали вопросы о финансовых реформах (см.: [43–46] и др.) и историческом аспекте налоговых реформ в Китае (см.: [47; 48] и др.), о правовом регулировании налоговой системы КНР (см.: [49; 50] и др.), о правовом регулировании отдельных налогов (см.: [51–53] и др.), об отдельных институтах (нормах) налогового права Китая [54–56], о правовом регулировании отдельных секторов экономики [57–59].

Одновременно с указанным в последнее время уверенно просматривается тенденция сравнительных исследований налогового регулирования стран БРИКС. В частности, внимание авторов привлекали вопросы налогово-бюджетной политики [60], международная координация в области трансграничного налогообложения [61], медиация в налоговых спорах [55], общие антиуклонительные правила и борьба с уклонением от уплаты налогов [62; 63]. Следует отметить, что значительная доля сравнительно-правовых исследований налогового права стран БРИКС приходится на Институт права БРИКС (Екатеринбург), хотя в целом сравнительно-правовые исследования в разрезе БРИКС вряд ли можно признать многочисленными.

Изучение трудов в области налогового законодательства Китая показывает, что до настоящего времени остаются неизученными целые области знаний. Так, в минимальной степени освещаются вопросы участия КНР в международном налогообложении, вопросы гармонизации налогового законодательства материкового Китая, Гонконга и Макао в условиях действия концепции «одно государство – две системы», способы защиты прав и интересов налогоплательщиков и иных лиц, участвующих в налоговых правоотношениях (в частности, банков), правовое регулирование неналоговых обязательных публичных платежей, целевых сборов и т. п.

Также необходимо отметить, что происходящие активные изменения китайского налогового законодательства, выражающиеся в первую очередь в переводе нормативного текста в законодательные акты с уровня подзаконного регулирования, долгое время остаются неосвещенными для российских читателей. В этой связи весьма полезными оказались бы регулярные обзоры изменений регулирования налогообложения в КНР.

3. Исследования бюджетного права Китая

В отличие от налогового права бюджетное право Китая было удостоено относительно мень-

шего внимания со стороны отечественных исследователей. Несмотря на то, что обозначенная область знаний представлена единичными источниками, в этой сфере, как и в налоговом праве КНР, обнаруживаются переводы нормативных правовых актов [64, с. 59–63; 65, с. 551–568].

Первые годы существования КНР и формирования китайской финансовой системы были исследованы **Б.Г. Болдыревым**. В число рассмотренных вопросов вошли создание нового единого государственного бюджета [11, с. 17–28], формирование новой бюджетной системы КНР, введение бюджетной классификации, бюджетного планирования и т. п. [12, с. 79–120].

К изучению государственного бюджета КНР также обращался **И.Б. Шевель**. Среди прочего, автор отмечал, что такой бюджет занимает центральное место в финансовой системе КНР в качестве основного финансового плана страны, основывается на показателях народнохозяйственного плана и имеет директивное значение. С самого своего создания бюджетная система КНР включала в себя центральный бюджет и местные бюджеты, которые являлись составными частями государственного бюджета. Бюджетная система КНР основывалась на принципах единства государственного бюджета, демократического централизма и проведения политики равноправия национальностей [10, с. 196], которые впоследствии были нормативно пересмотрены. Автором были рассмотрены вопросы о доходах и расходах бюджетов бюджетной системы КНР [10, с. 198–268; 16; 66], а также вопросы взаимодействия бюджетов различных уровней в свете механизмов и объемов перераспределения финансовых ресурсов [10, с. 268–279]. И.Б. Шевель одним из первых в отечественной науке указал на проблему значительных объемов внебюджетных фондов, средства которых не признавались доходами и расходами бюджетов бюджетной системы КНР [10, с. 279–283].

Российская юридическая наука в течение длительного времени практически не уделяла внимания вопросам бюджетного права Китая. Из работ 1990-х гг. следует отметить кандидатскую диссертацию **С.П. Савинского**, защищенную в 1996 г. [67], которая посвящена экономическим аспектам реформирования бюджетной системы КНР. В работе затрагиваются вопросы, связанные с необходимостью обновления как налоговой, так и бюджетной системы КНР в свете происшедших социально-экономических преобразований последней четверти XX в. Отдельный интерес

вызывает изученный автором вопрос взаимодействия между центральным и местными бюджетами.

В последние годы обнаруживается повышение интереса к национальному бюджетному законодательству Китая, в том числе в сравнительно-правовом аспекте. Такой интерес вполне оправдан, поскольку проведение исследований национального бюджетного законодательства позволяет не только понять особенности финансовой системы государства, но также уяснить предпосылки для повышения конкурентоспособности национальной экономики на международном уровне [68], согласования национальной политики и законодательства [69; 60].

Примерами взаимного интереса российских и китайских ученых к проблемам бюджетных реформ являются монографии «Межбюджетные отношения в России и Китае» (2007 г.) [70] и «Бюджетные реформы в России и Китае» (2009 г.) [71]. Несмотря на то, что методологически материал в упомянутых работах излагается отдельно про Россию и Китай без обогащения копилки научных знаний выводами сравнительно-правового характера, указанные работы представляют собой одну из первых попыток совместных исследований, а такое направление сотрудничества между учеными двух стран следует только приветствовать.

В последние десять лет одним из центральных вопросов, к которым регулярно обращаются отечественные исследователи, следует признать разграничение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы КНР [25, с. 101–135; 72–78]. Вопросы бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений все чаще раскрываются на страницах профильных научных журналов. **Д.В. Кадочников** отмечает, что китайская бюджетная система является сравнительно децентрализованной по доходам и чрезвычайно децентрализованной по расходам, а достигается подобная децентрализация расходов преимущественно благодаря перераспределению средств из центрального в субнациональные бюджеты посредством межбюджетных трансфертов [79, с. 89]. **Л.В. Новоселова** обращается, среди прочего, к вопросу реформирования межбюджетных отношений в контексте долгового положения местных правительств [76, с. 42–48], рассматривая причины осложнения ситуации в этом вопросе в рамках ранее действовавшего бюджетного законодательства КНР. При этом следует отметить превалирующий интерес экономической науки к данному вопросу, в то время как правовое оформление межбюджетных отношений в Китае до сих пор остается неизведанным.

Другим привлекающим исследователей вопросом является правовое регулирование бюджетной системы КНР. **А.А. Трофимов** провел исследование структуры бюджетной системы КНР, которая включает в себя центральный бюджет и местные бюджеты, а также бюджеты внебюджетных фондов (бюджеты правительственных фондов, фондов социального страхования, бюджетов по операциям с государственным капиталом) [80]. Сравнительно-правовой анализ правовых основ построения бюджетных систем России и Китая [81], а также особенностей современного бюджетно-правового регулирования [82; 83] позволяет проследить общие и различные подходы российского и китайского законодателей к решению одних и тех же вопросов в процессе исполнения бюджетов, осуществления финансового контроля, реализации межбюджетных отношений и т. д. Значительной спецификой обладают такие принципы построения бюджетной системы КНР, как принципы самостоятельности бюджетов, распределения налогов и реализации системы трансфертов, подведомственности, обязательности осуществления контроля.

Интерес к отдельным проблемам китайского бюджетного права воплощен в научных статьях, посвященных государственному бюджету КНР [84; 85], бюджетному процессу в Китае [86], государственному финансовому контролю [87; 88].

В то же время до сих пор не попали в предметы комплексных исследований вопросы о правовом статусе субъектов бюджетного права КНР, особенностях бюджетного процесса КНР, казначейском исполнении бюджетов в КНР, финансовом контроле, видах финансовых трансфертов в КНР и т. д.

Весьма примечательно, что некоторые вопросы, которые крайне актуальны для КНР, вообще никак не затрагиваются в российских исследованиях, например совершенно не исследованными следует признать проблемы правового регулирования государственного долга местных правительств, которое было существенным образом реформировано с принятием изменений в Закон КНР «О бюджете» в 2014 г. Отчасти это может быть объяснено в целом небольшим исследовательским интересом со стороны российской науки в отношении бюджетного права Китая. Однако выпадение актуальных вопросов из кругозора российских исследователей может быть отчасти связано с отсутствием на русском языке информации о новеллах правового регулирования в соответствующей области, что опять возвращает нас к вопросу о регулярных обзорах ключевых измене-

ний в правовом регулировании в КНР. В свою очередь невладение исследователями китайским языком, трудности перевода с китайского языка, особенности системы источников и неопределенность правовых норм могут приводить к допущению ошибок, связанных с применением неактуального правового регулирования³.

4. Исследования основ денежного обращения и валютного регулирования и контроля в Китае

Закономерно вопросы построения денежно-кредитной системы, создания правового основания для укрепления национальной китайской валюты также попадают в поле зрения отечественных исследователей, однако их количество, исчисляемое единицами, и комплексность значительно уступают исследованиям иных областей публичных финансов.

В советский период вопросы организации денежного обращения практически не исследовались. Одними из немногих работ, затрагивающих вопросы организации денежного обращения, являются труды **Б.Г. Болдырева** [11; 12]. Внимание **Б.Г. Болдырева** было обращено на проблемы, связанные с организационными, в том числе юридическими, проблемами ликвидации инфляции и борьбы за укрепление национальной валюты. Автор указывал, что предпосылки для построения системы денежного обращения в КНР были созданы задолго до образования Центрального народного правительства КНР [11, с. 7–9]. Меры, принятые руководством страны в начале 1950-х гг., позволили повысить уровень доверия населения к национальной валюте – юаню, централизовать полномочия по организации денежного обращения, что впоследствии привело к повышению курса юаня [12, с. 47–78].

Крайне немногочисленными остаются работы по вопросам организации денежного обращения и на современном этапе. В качестве одного из немногих примеров таких работ можно упомянуть статью **Л.В. Новоселовой**, которая, отмечая значительные экономические успехи Китая, достигнутые в ходе многолетнего динамичного развития, констатирует появление предпосылок для интернационализации юаня, использования юаня в международной торговле [90].

Что касается валютного регулирования, то данные вопросы привлекли внимание исследователей

относительно недавно, при этом в основном это работы экономистов, в которых затрагиваются вопросы правового регулирования. В частности, можно отметить две защищенные в 2003 и 2004 гг. соответственно кандидатские диссертации **И.М. Софьянникова**, который обращался к эволюции валютного регулирования в КНР в свете социально-экономических преобразований в стране, роли и функциях органов валютного контроля (Государственного управления валютного контроля), сущности валютных сертификатов [91], а также **Чжан Цзюнь**, который пришел к выводу, что «в целом реформа в сфере валютного регулирования способствует совершенствованию макроконтроля за международным платежным балансом КНР, сокращению утечки валюты из страны» [92, с. 7–8].

Определенный интерес представляют научные статьи, посвященные регулированию криптовалюты [93], валютному регулированию [94; 95], валютному контролю [96], особенностям денежно-кредитной политики в Китае [97], валютной политике [98].

Таким образом, подавляющее большинство вопросов, связанных с организацией денежного обращения, а также валютным регулированием и контролем в КНР, на настоящий момент находятся вне поля зрения российских исследователей. Представляется, что к перспективным направлениям в рассматриваемой области возможно отнести проблемы правового регулирования законных средств платежа на территории КНР в свете использования криптовалют, способов валютного регулирования, направлений валютного контроля в Китае.

5. Заключение

Проведенное исследование показывает, что на сегодняшний день в отечественной науке китаеведения при наличии отдельных ярких исследователей в области права публичных финансов КНР преждевременно говорить о сформированных и полноценно функционирующих центрах изучения китайского права публичных финансов. При этом налоговое право является бесспорным фаворитом среди ученых, оставляя позади другие направления научных исследований в области права публичных финансов.

В последнее время отечественные авторы нечасто обращаются к исследованию китайского права публичных финансов. Отчасти это может быть свя-

³ Иногда такие затруднения приводят к допущению ошибок, связанных с применением неактуального правового регулирования, см., напр.: [89]. См. также: Исследование зарубежного опыта правового регулирования межбюд-

жетных отношений: аналит. справка. URL: http://iclrc.ru/files/pages/research/papers/ЦМСПИ_Межбюджетные-отношения.pdf (дата обращения: 10.03.2020).

зано с невладеванием исследователями китайским языком, трудностями перевода с китайского языка, особенностями системы источников и юридической техники. Приходится констатировать, что последние несколько лет не были ознаменованы появлением в России какой-либо монографии юридического характера о праве публичных финансов КНР – проводимые сегодня исследования, как правило, посвящены конкретным проблемам и выходят в свет на страницах профильных журналов.

Существующие исследования могут быть классифицированы на исследования, всецело посвященные изучению зарубежного права (отдельных институтов или отраслей китайского права), а также на исследования сравнительно-правового характера. В свою очередь, последние могут быть сгруппированы на сравнительные исследования правовых явлений, во-первых, России и Китая, во-вторых, стран БРИКС. Проведенное исследование показало, что среди отечественных исследований в области публичного права КНР в целом преобладают исследования, посвященные именно праву КНР, сравнительные исследования находятся в меньшинстве.

Несмотря на то, что советскими и российскими учеными проведена колоссальная работа по изучению китайского законодательства и практики его при-

менения, в то же время остаются неисследованными целые правовые институты китайского права публичных финансов. Приходится также констатировать, что активные экономические преобразования, подкрепляемые реформированием китайского правового регулирования, приводят к утрате актуальности ряда трудов, открывая горизонты для новых исследований. В этой части весьма полезными оказались бы регулярные обзоры изменений китайского национального регулирования в соответствующей сфере.

Проведенный обзор обозначил неисследованные вопросы права публичных финансов КНР и позволяет предложить новые направления для будущих исследований в области налогового, бюджетного права Китая, а также правового регулирования денежного обращения и валютного регулирования и контроля. Актуальность исследований данных тем связана с возможностью учета зарубежного (китайского) опыта при проведении планируемых российским руководством реформ, созданием предпосылок для возможной гармонизации и унификации законодательства стран БРИКС. Кроме того, проведение в будущем исследований, в свою очередь, сможет предопределить укрепление двусторонних отношений, а также реализацию совместных масштабных проектов в различных сферах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трощинский П. В. Право Китая в зеркале российской науки / П. В. Трощинский // Государство и право. – 2018. – № 1. – С. 81–95.
2. Основные направления и проблемы российского китаеведения / отв. ред. Н. Л. Мамаева. – М. : Памятники исторической мысли, 2014. – 382 с.
3. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А. Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 182 с.
4. Грачева Е. Ю. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву (2008–2015 гг.) / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. – М. : Статут, 2016. – 1038 с.
5. Альский М. Налоговая система Китайской республики и ее влияние на крестьянство / М. Альский // На аграрном фронте. – 1926. – № 9. – С. 74–80.
6. Корольков М. В. Налоговая система периода формирования древнекитайской империи (вторая половина 4–1 вв. до н.э.) / М. В. Корольков // Вестник Древней истории. – 2017. – Т. 77. – № 4. – С. 840–869.
7. Китайская Народная республика. Конституция и законодательные акты : пер. с кит. / сост.: К. А. Егоров ; под ред.: Л. М. Гудошников ; пер.: Н. Х. Ахметшин. – М. : Прогресс, 1984. – 470 с.
8. Экономическая реформа в КНР. Преобразования в городе 1985–1988 : док. – М. : Наука : Восточная литература, 1993. – 312 с.
9. Шевель И. Б. Реформа налоговой системы КНР : информ. бюл. № 4 / И. Б. Шевель ; под ред. В. Н. Рemyга. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 1993. – 159 с.
10. Бутаков Д. Д. Финансы стран народной демократии / Д. Д. Бутаков, В. И. Бочкова, И. Б. Шевель. – М. : Госфиниздат, 1959. – 344 с.
11. Болдырев Б. Г. Успехи Китайской Народной Республики в строительстве новой денежной и финансово-кредитной системы / Б. Г. Болдырев. – М. : Знание, 1952. – 40 с.

12. Болдырев Б. Г. Финансы Китайской Народной Республики / В. Г. Болдырев. – М. : Госфиниздат, 1953. – 199 с.
13. Чехутов А. И. Налоговая система Китайской Народной Республики / А. И. Чехутов. – М. : Изд-во вост. лит-ры, 1962. – 207 с.
14. Гэ Чжи-да. Бюджет Китая в переходный период / Гэ Чжи-да. – М. : Госфиниздат, 1958. – 252 с.
15. История Китая с древнейших времен до начала XXI века : в 10 т. / отв. ред. А. В. Виноградов, гл. ред. акад. РАН С. Л. Тихвинский ; Ин-т Дальнего Востока РАН. – М. : Наука, 2016. – Т. IX : Реформы и модернизация (1976–2009). – 996 с.
16. Шевель И. Б. Реформа налоговой системы КНР / И. Б. Шевель // Финансово-кредитные рычаги регулирования экономики в КНР : информ. материалы / И. А. Балюк, В. Я. Портяков, И. Б. Шевель. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 1997. – Ч. 1. – С. 24–43.
17. Трощинский П. В. Правовая система Китая / П. В. Трощинский. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2016. – 472 с.
18. Шепенко Р. А. Местное налоговое законодательство КНР / Р. А. Шепенко // Ваш налоговый адвокат. – 2004. – № 1 (27). – С. 39–48.
19. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговых льгот в КНР / Р. А. Шепенко // Закон. – 2004. – № 11. – С. 68–72.
20. Шепенко Р. А. Налоговые льготы участников ВТО опыт КНР / Р. А. Шепенко // Финансовое право. – 2005. – № 1. – С. 43–45.
21. Шепенко Р. А. Фискальные платежи Китая / Р. А. Шепенко // Налоговая политика и практика. – 2006. – № 2. – С. 40–43.
22. Шепенко Р. А. Системы управления налогами в КНР и на Тайване / Р. А. Шепенко // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 10. – С. 84–88.
23. Шепенко Р. А. «Второй уровень» налогового законодательства КНР / Р. А. Шепенко // Вестник МГИМО-Университета. – 2008. – № 1. – С. 55–60.
24. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налогообложения в Китайской Народной Республике / Р. А. Шепенко. – М. : Муравей, 2001. – 200 с.
25. Шепенко Р. А. Налоговое право Китая: источники и субъекты / Р. А. Шепенко. – М. : Статут, 2004. – 414 с.
26. Шепенко Р. А. Налоговое право Китая: взимание и ответственность / Р. А. Шепенко. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 480 с.
27. Шепенко Р. А. Налоговое право Гонконга / Р. А. Шепенко. – М. : Вузовская книга, 2007. – 440 с.
28. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговой системы Китайской Народной Республики : дис. ... д-ра юрид. наук / Р. А. Шепенко. – М., 2005. – 367 с.
29. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговой системы Китайской Народной Республики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. А. Шепенко. – М., 2005. – 56 с.
30. Шепенко Р. А. Налоговые прецеденты Гонконга / Р. А. Шепенко // Юридический консультант. – 2006. – № 6. – С. 18–20.
31. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговой проверки в КНР / Р. А. Шепенко // Налоговая политика и практика. – 2005. – № 9. – С. 34–37.
32. Шепенко Р. А. Ответственность за налоговые правонарушения и преступления в КНР / Р. А. Шепенко // Ваш налоговый адвокат. – 2000. – № 1 (11). – С. 121–135.
33. Шепенко Р. А. Административная ответственность за нарушение налогового законодательства в Китае / Р. А. Шепенко // Ваш налоговый адвокат. – 2006. – № 3. – С. 89–96.
34. Шепенко Р. А. Налог на ресурсы в Китайской Народной Республике / Р. А. Шепенко // Нефть, газ, право. – 1998. – № 5. – С. 41–42.
35. Шепенко Р. А. Налоги в Китае. Немного истории / Р. А. Шепенко // Законодательство и экономика. – 1999. – № 6. – С. 85–87.
36. Шепенко Р. А. Подоходный налог с совместных предприятий и предприятий иностранного капитала в КНР / Р. А. Шепенко // Законодательство и экономика. – 1999. – № 7. – С. 57–64.

37. Шепенко Р. А. Налогообложение доходов национальных предприятий в КНР / Р. А. Шепенко // Финансы. – 2000. – № 9. – С. 57–58.
38. Шепенко Р. А. Налог на прибыль в Гонконге / Р. А. Шепенко // Современное право. – 2002. – № 1. – С. 31–35.
39. Шепенко Р. А. Поимущественные налоги в Макао / Р. А. Шепенко // Аудит и налогообложение. – 2002. – № 7. – С. 45–46.
40. Колчин С. Налоговая система в России и Китае / С. Колчин, Хайтао Ма, Вэй Тон. – М. ; Пекин, 2010. – 288 с.
41. Родина Л. А. Налоговая система Китайской Народной Республики : учеб. пособие / Л. А. Родина, С. В. Бармина, В. А. Копман. – Омск, 2010. – 135 с.
42. Севальнев В. В. Правовое регулирование налогообложения инновационного сектора КНР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Севальнев. – М., 2012. – 30 с.
43. Лебедев Б. М. Реформирование налогообложения в Китайской Народной Республике / Б. М. Лебедев, Т. В. Колесникова // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 144–151.
44. Пэйюн Г. Китай: на пути к новой налоговой реформе / Г. Пэйюн, М. Цзюнь // Journal of tax reform. – 2015. – № 1. – С. 145–160.
45. Новоселова Л. В. Финансовая реформа – ключевое звено 12-й пятилетки / Л. В. Новоселова // Итоги 12-й пятилетки (2011–2015 годы) и перспективы развития экономики КНР до 2020 года. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2017. – С. 60–73.
46. Портяков В. Я. К 40-летию начала экономической реформы в Китае (краткий экскурс) / В. Я. Портяков // Проблемы Дальнего Востока. – 2018. – № 5. – С. 19–34.
47. Севальнев В. В. Источники правового регулирования налогообложения инновационного сектора КНР / В. В. Севальнев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 1. – С. 150–161.
48. Сяо Лися. Эволюция налогообложения Китая / Лися Сяо // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. – 2017. – № 6. – С. 72–77.
49. Новоселова Л. В. Реформирование налоговой системы КНР / Л. В. Новоселова // Проблемы Дальнего Востока. – 2015. – № 5. – С. 32–45.
50. Новоселова Л. В. Новейшие преобразования налогово-бюджетной системы КНР в интересах социально-экономического развития страны / Л. В. Новоселова // Российский экономический журнал. – 2016. – № 1. – С. 66–89.
51. Шевель И. Б. Реформирование личного подоходного налога в Китае / И. Б. Шевель // Проблемы Дальнего Востока. – 2006. – № 6. – С. 51–59.
52. Трофимов А. А. Налогообложение загрязнения окружающей среды в Китае / А. А. Трофимов // Правоведение. – 2018. – Т. 62. – № 4. – С. 751–764. – DOI: 10.21638/spbu25.2018.410.
53. Островский А. В. Закон КНР об индивидуальном подоходном налоге / А. В. Островский // Проблемы Дальнего Востока. – 2019. – № 2. – С. 73–79.
54. Алексеенко А. П. Налоговое стимулирование прямых иностранных инвестиций в КНР в 80-е – 90-е гг. XX в. / А. П. Алексеенко // История государства и права. – 2013. – № 4. – С. 12–15.
55. Курочкин Д. А. Медиация в налоговых спорах: перспективы развития в России и других государствах БРИКС / Д. А. Курочкин // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5. – С. 189–204.
56. Vinnitskiy D. BRICS and developing countries legal experts forum: emergence of international coordination in economic and tax law / D. Vinnitskiy // BRICS Law Journal. – 2018. – Vol. 5, № 1. – P. 140–168.
57. Соколов Б. И. Особенности налогообложения в сельском хозяйстве КНР / Б. И. Соколов, Юйчжо Лю // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Экономика. – 2010. – № 2. – С. 60–65.
58. Севальнев В. В. Эволюция правоотношений в сфере налогообложения инновационного сектора экономики в Китайской Народной Республике / В. В. Севальнев // Адвокат. – 2012. – № 4. – С. 50–58.
59. Белых В. С. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР / В. С. Белых, А. П. Алексеенко // Юрист. – 2018. – № 1. – С. 44–51.

60. Жариков М. В. Согласованная налогово-бюджетная политика стран БРИКС / М. В. Жариков // Учет. Анализ. Аудит. – 2018. – № 5 (6). – С. 28–36. DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-6-28-36.
61. Винницкий Д. В. Перспективы международной координации подходов государств БРИКС в сфере трансграничного налогообложения / Д. В. Винницкий, Д. А. Курочкин // Налоги и налогообложение. – 2018. – № 11. – С. 1–15.
62. Курочкин Д. А. Процедурные особенности применения общих правил о запрете обхода закона (GAAR) в государствах БРИКС / Д. А. Курочкин // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 7 (134). – С. 30–32.
63. Курочкин Д. А. Проблемы повышения эффективности применения законодательства государств БРИКС в части пресечения уклонения от уплаты налогов / Д. А. Курочкин // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13. – № 4. – С. 671–679.
64. Комягин Д. Л. О бюджетной системе и современном бюджетном законодательстве Китая / Д. Л. Комягин // Реформы и право. – 2010. – № 4. – С. 57–63.
65. Трофимов А. А. Эволюция бюджетного законодательства Китая / А. А. Трофимов // Правоведение. – 2018. – Т. 62, № 3. – С. 540–568. – DOI: 10.21638/11701/spbu25.2018.308.
66. Шевель И. Б. Государственный бюджет КНР на современном этапе / И. Б. Шевель // Финансово-кредитные рычаги регулирования экономики в КНР : информ. материалы / И. А. Балюк, В. Я. Портяков, И. Б. Шевель. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 1998. – Ч. 2. – С. 3–23.
67. Савинский С. П. Реформа бюджетной системы КНР : автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. П. Савинский. – М., 1996. – 20 с.
68. Колесникова Т. В. Роль государственного бюджета в повышении международной конкурентоспособности экономики КНР : автореф. ... дис. канд. экон. наук / Т. В. Колесникова. – СПб., 2019. – 20 с.
69. Климанов В. В. Сравнительный анализ принципов построения и основных параметров бюджетных систем Российской Федерации, стран «Группы семи», БРИКС и СНГ / В. В. Климанов, А. В. Алтынцев, К. В. Будаева, А. А. Михайлова // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2014. – № 1–2. – С. 83–90.
70. Романов А. Н. Межбюджетные отношения в России и Китае / А. Н. Романов, Г. Б. Поляк, Вэй Тон. – М. : ВЗФЭИ, 2007. – 232 с.
71. Романов А. Н. Бюджетные реформы в России и Китае / А. Н. Романов, Г. Б. Поляк, Вэй Тон. – М. : ВЗФЭИ, 2009. – 336 с.
72. Иванов С. А. Распределение фискальных и административных ресурсов между центральной и местными властями КНР в период реформ / С. А. Иванов // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2012. – № 2 (9), ч. 1. – С. 41–48.
73. Бахитова Р. Х. Модель одноканальной бюджетной системы в Китайской Народной Республике / Р. Х. Бахитова // Проблемы востоковедения. – 2013. – № 4 (62). – С. 8–12.
74. Зулкарнай И. У. Одноканальная бюджетная система в экономических реформах Китая / И. У. Зулкарнай // Современные финансово-экономические инструменты развития экономики регионов : сб. ст. XIV междунар. науч.-практ. конф. – Уфа : Аэтерна, 2016. – С. 112–114.
75. Кадочников Д. В. Бюджетная децентрализация и межбюджетные отношения: опыт китайских реформ и его актуальность для России / Д. В. Кадочников // Terra Economicus. – 2016. – Т. 14. – № 2. – С. 109–126. – DOI: 10.18522/2073-6606-2016-14-2-109-126.
76. Новоселова Л. В. Актуальные аспекты межбюджетных отношений на современном этапе экономических реформ в КНР / Л. В. Новоселова // Китай на новом этапе экономической реформы / под ред. А. В. Островского. – М. : Ленанд, 2016. – С. 42–50.
77. Кадочников Д. В. Российская Федерация и Китайская Народная Республика: общее и особенное в межбюджетных отношениях центральных и региональных властей / Д. В. Кадочников // Terra Economicus. – 2017. – Т. 15. – № 2. – С. 76–92.
78. Рамазанов Р. Р. Схема межбюджетных отношений Китая после 1994 года / Р. Р. Рамазанов // Доклады Башкирского университета. – 2019. – Т. 4, № 2. – С. 169–173.
79. Кадочников Д. В. Бюджетная система Китая на современном этапе: ключевые вызовы и направления развития / Д. В. Кадочников // Terra Economicus. – 2018. – Т. 16, № 3. – С. 87–105. – DOI: 10.23683/2073-6606-2018-16-3-87-105.

80. Трофимов А. А. Структуры бюджетных систем России и Китая: общее и особенное / А. А. Трофимов // Финансовое право. – 2019. – № 12. – С. 24–28.
81. Трофимов А. А. О принципах бюджетных систем Китайской Народной Республики и Российской Федерации / А. А. Трофимов // Финансовое право. – 2020. – № 2. – С. 30–33. – DOI: 10.18572/1813-1220-2020-2-30-33.
82. Трофимов А. А. Особенности современного бюджетно-правового регулирования в Китае / А. А. Трофимов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – № 4 (11). – С. 993–1008. – DOI: 10.21638/spbu14.2020.410.
83. Трофимов А. А. О некоторых принципах бюджетного права Китая в свете реализации концепции «управления на основе закона» / А. А. Трофимов // 70 лет современному китайскому государству : материалы ежегод. науч. конф. Центра полит. исслед. и прогнозов ИДВ РАН (Москва, 20 и 22 марта 2019 г.). – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2019. – С. 400–408.
84. Шевель И. Б. Государственный бюджет / И. Б. Шевель // Китай на пути модернизации и реформ. 1949–1999 / отв. ред. М. Л. Титаренко. – М., 1999. – С. 244–251.
85. Савинский С. П. Государственный бюджет / С. П. Савинский // Основные отрасли и сферы экономики современного Китая : в 2 кн. / отв. ред. А. В. Островский; сост. П. Б. Каменнов. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2012. – Кн. 1. – С. 30–54.
86. Шепенко Р. А. Законодательное регулирование бюджетного процесса в Китайской Народной Республике / Р. А. Шепенко // Проблемы Дальнего Востока. – 1999. – № 4. – С. 74–83.
87. Савинский С. П. Некоторые аспекты госконтроля финансовой сферы КНР / С. П. Савинский // Финансы. – 2003. – № 10. – С. 65–67.
88. Трофимов А. А. О контрольных бюджетных полномочиях Всекитайского Собрания Народных Представителей и его Постоянного комитета / А. А. Трофимов // Образование и право. – 2019. – № 2. – С. 146–151.
89. Финансовая система Китая : учеб. / под ред. В. В. Иванова, Н. В. Покровской. – М. : Проспект, 2018. – 336 с.
90. Новоселова Л. В. Основные направления финансовой реформы / Л. В. Новоселова // Китайская Народная Республика: политика, экономика, культура. – М., 2014. – С. 162–173.
91. Софьянников И. М. Валютное регулирование в Китайской Народной Республике : автореф. дис. ... канд. экон. наук / И. М. Софьянников. – М., 2003. – 24 с.
92. Чжан Цзюнь. Развитие валютной системы Китая : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Цзюнь Чжан. – Новосибирск, 2004. – 18 с.
93. Савинский С. П. Криптовалюты и их нормативно-правовое регулирование в Китае / С. П. Савинский // Деньги и кредит. – 2017. – № 7. – С. 65–67.
94. Софьянников И. М. Реформа системы валютного регулирования в КНР / И. М. Софьянников // Банковское дело. – 2002. – № 12. – С. 35–41.
95. Шевель И. Б. Валютное регулирование в КНР / И. Б. Шевель // Проблемы Дальнего Востока. – 1997. – № 6. – С. 69–82.
96. Ситник А. А. Валютное регулирование и валютный контроль в Китае / А. А. Ситник // Финансовое право. – 2019. – № 6. – С. 17–23.
97. Солнцев О. Г. Особенности денежно-кредитной политики КНР / О. Г. Солнцев // Проблемы прогнозирования. – 2008. – № 5. – С. 121–137.
98. Кузнецова В. В. Валютная политика Китая / В. В. Кузнецова // Проблемы Дальнего Востока. – Банковское дело. – 2002. – № 12. – С. 28–34.

REFERENCES

1. Troshchinskii P.V. Law of China in the mirror of Russian science. *Gosudarstvo i pravo*, 2018, no. 1, pp. 81–95. (In Russ.).
2. Mamaeva N.L. *The main directions and problems of Russian Sinology*. Moscow, Pamyatniki istoricheskoi mysli Publ., 2014. 382 p. (In Russ.).

3. Kozyrin A.N. *Financial law and public finance management in foreign countries*. Moscow, TsPPI Publ., 2009. 182 p. (In Russ.).
4. Gracheva E.Yu., Shchekin D.M. *Commentary on dissertations in financial law (2008-2015)*. Moscow, Statut Publ., 2016. 1038 p. (In Russ.).
5. Al'skii M. The tax system of the Republic of China and its influence on the peasantry. *Na agrarnom fronte*, 1926, no. 9, pp. 74–80. (In Russ.).
6. Korol'kov M.V. The tax system of the formation period of the ancient Chinese empire (second half of the 4th-1st centuries BC). *Vestnik Drevnei istorii*, 2017, vol. 77, no. 4, pp. 840–869. (In Russ.).
7. Egorov K.A. *People's Republic of China. Constitution and legislative acts*. Moscow, Progress Publ., 1984. 470 p. (In Russ.).
8. *Economic reform in China. Transformations in the city 1985-1988*, Documents. Moscow, Nauka Publ., Vostochnaya literatura Publ., 1993. 312 p. (In Russ.).
9. Shevel' I.B. *China Tax System Reform*. Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 1993. 159 p. (In Russ.).
10. Butakov D.D., Bochkova V.I., Shevel' I.B. *Finances of People's Democracies*. Moscow, Gosfinizdat Publ., 1959. 344 p. (In Russ.).
11. Boldyrev B.G. *Successes of the People's Republic of China in the construction of a new monetary and financial credit system*. Moscow, Znanie Publ., 1952. 40 p. (In Russ.).
12. Boldyrev B.G. *Finances of the People's Republic of China*. Moscow, Gosfinizdat Publ., 1953. 199 p. (In Russ.).
13. Chekhutov A.I. *The tax system of the People's Republic of China*. Moscow, Publishing house of Eastern literature, 1962. 207 p. (In Russ.).
14. Ge Chzhi-da. *Budget of China in transitional period*. Moscow, Gosfinizdat Publ., 1958. 252 p. (In Russ.).
15. Tikhvinskii S.L. (ed.). *The history of China from ancient times to the beginning of the XXI century*, in 10 volumes. Moscow, Nauka Publ., 2016. Vol. IX: Reforms and Modernization. 996 p. (In Russ.).
16. Shevel' I.B. Reform of the tax system of the PRC, in: *Finansovo-kreditnye rychnagi regulirovaniia ekonomiki v KNR*, Information materials, pt. 1, Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 1997, pp. 24–43. (In Russ.).
17. Troshchinskii P.V. *Legal system of China*. Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 2016. 472 p. (In Russ.).
18. Shepenko R.A. Local tax legislation of the PRC. *Vash nalogovyi advokat*, 2004, no. 1 (27), pp. 39–48. (In Russ.).
19. Shepenko R.A. Legal regulation of tax benefits in the PRC. *Zakon*, 2004, no. 11, pp. 68–72. (In Russ.).
20. Shepenko R.A. Tax benefits of WTO participants experience of the PRC. *Finansovoe pravo*, 2005, no. 1, pp. 43–45. (In Russ.).
21. Shepenko R.A. Fiscal payments of China. *Nalogovaia politika i praktika*, 2006, no. 2, pp. 40–43. (In Russ.).
22. Shepenko R.A. Tax management systems in China and Taiwan. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2006, no. 10, pp. 84–88. (In Russ.).
23. Shepenko R.A. The “second level of” tax legislation of the People's Republic of China. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2008, no. 1, pp. 55–60. (In Russ.).
24. Shepenko R.A. *Legal regulation of taxation in the people's Republic of China*. Moscow, Muravei Publ., 2001. 200 p. (In Russ.).
25. Shepenko R.A. *Tax law of China: sources and subjects*. Moscow, Statut Publ., 2004. 414 p. (In Russ.).
26. Shepenko R.A. *Chinese tax law: collection and liability*. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2005. 480 p. (In Russ.).
27. Shepenko R.A. *Tax law of Hong Kong*. Moscow, Vostochnaya kniga Publ., 2007. 440 p. (In Russ.).
28. Shepenko R.A. *Legal regulation of the tax system of the People's Republic of China*, Doct. Diss. Moscow, 2005. 367 p. (In Russ.).
29. Shepenko R.A. *Legal regulation of the tax system of the People's Republic of China*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 56 p. (In Russ.).
30. Shepenko R.A. Tax precedents of Hong Kong. *Yuridicheskii konsul'tant*, 2006, no. 6, pp. 18–20 (In Russ.).
31. Shepenko R.A. Legal regulation of tax audit in the PRC. *Nalogovaia politika i praktika*, 2005, no. 9, pp. 34–37. (In Russ.).

32. Shepenko R.A. Responsibility for tax offenses and crimes in the PRC. *Vash nalogovyi advokat*, 2000, no. 1 (11), pp. 121–135. (In Russ.).
33. Shepenko R.A. Administrative liability for violation of tax laws in China. *Vash nalogovyi advokat*, 2006, no. 3, pp. 89–96. (In Russ.).
34. Shepenko R.A. Tax on resources in the People's Republic of China. *Neft', gaz, pravo*, 1998, no. 5, pp. 41–42. (In Russ.).
35. Shepenko R.A. Taxes in China. A little history. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 1999, no. 6, pp. 85–87. (In Russ.).
36. Shepenko R.A. Income tax from joint ventures and enterprises of foreign capital in the PRC. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 1999, no. 7, pp. 57–64. (In Russ.).
37. Shepenko R.A. Taxation of income of national enterprises in the PRC. *Finansy*, 2000, no. 9, pp. 57–58. (In Russ.).
38. Shepenko R.A. Income Tax in Hong Kong. *Sovremennoe pravo*, 2002, no. 1, pp. 31–35. (In Russ.).
39. Shepenko R.A. Property taxes in Macao. *Audit i nalogooblozhenie*, 2002, no. 7, pp. 45–46. (In Russ.).
40. Kolchin S., Ma Khaïtao, Ton Veï. *Tax system in Russian and China*. Moscow, Beijing, 2010. 288 p. (In Russ.).
41. Rodina L.A., Barmina S.V., Kopman V.A. *The Tax System of the People's Republic of China*, Tutorial. Omsk, 2010. 135 p. (In Russ.).
42. Seval'nev V.V. *Legal regulation of taxation of the innovative sector of the PRC*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2012. 30 p. (In Russ.).
43. Lebedev B.M., Kolesnikova T.V. Tax Reform in the People's Republic of China. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*, 2012, no. 4, pp. 144–151. (In Russ.).
44. Peiun G., Tsiun' M. China: towards a new tax reform. *Journal of tax reform*, 2015, no. 1, pp. 145–160. (In Russ.).
45. Novoselova L.V. Financial reform is a key element in the 12th five-year plan, in: *Itogi 12-i pyatiletki (2011–2015 gody) i perspektivy razvitiya ekonomiki KNR do 2020 goda*, Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 2017, pp. 60–73. (In Russ.).
46. Portiakov V.Ya. To the 40th anniversary of the beginning of economic reform in China (a brief overview). *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2018, no. 5, pp. 19–34. (In Russ.).
47. Seval'nev V.V. Sources of legal regulation of taxation of the innovative sector of the PRC. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia*, 2012, no. 1, pp. 150–161. (In Russ.).
48. Siao Lisia. China's tax evolution. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D*, 2017, no. 6, pp. 72–77. (In Russ.).
49. Novoselova L.V. Reforming the tax system of China. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2015, no. 5, pp. 32–45. (In Russ.).
50. Novoselova L.V. The latest changes in the fiscal system of China in the interests of socio-economic development of the country. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, 2016, no. 1, pp. 66–89. (In Russ.).
51. Shevel' I.B. Reforming personal income tax in China. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2006, no. 6, pp. 51–59. (In Russ.).
52. Trofimov A.A. Taxation of environmental pollution in China. *Pravovedenie*, 2018, vol. 62, no. 4, pp. 751–764. (In Russ.).
53. Ostrovskii A.V. The PRC law on individual income tax. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2019, no. 2, pp. 73–79. (In Russ.).
54. Alekseenko A.P. Tax stimulation of direct foreign investments in the PRC in 1980–1990s. *Istoriya gosudarstva i prava*, 2013, no. 4, pp. 12–15. (In Russ.).
55. Kurochkin D.A. Mediation in tax disputes: prospects of development in Russia and other BRICS countries. *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal*, 2017, no. 5, pp. 189–204. (In Russ.).
56. Vinnitskiy D. BRICS and developing countries legal experts forum: emergence of international coordination in economic and tax law. *BRICS Law Journal*, 2018, vol. 5, no. 1, pp. 140–168.
57. Sokolov B.I., Liu luichzho. Features of taxation in agriculture of the PRC. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*, 2010, no. 2, pp. 60–65. (In Russ.).

58. Seval'nev V.V. Evolution of legal relations in the sphere of taxation of the innovative sector of the economy in the people's Republic of China. *Advokat*, 2012, no. 4, pp. 50–58. (In Russ.).
59. Belykh V.S., Alekseenko A.P. Legal support for the modernization of the economy: the experience of Russia and China. *Yurist*, 2018, no. 1, pp. 44–51. (In Russ.).
60. Zharikov M.V. Coordinated fiscal policy of the BRICS countries. *Uchet. Analiz. Audit*, 2018, no. 5(6), pp. 28–36. DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-6-28-36. (In Russ.).
61. Vinnitskii D.V., Kurochkin D.A. Prospects for the international coordination of the approaches of the BRICS countries in the field of cross-border taxation. *Nalogi i nalogooblozhenie*, 2018, no. 11, pp. 1–15. (In Russ.).
62. Kurochkin D.A. Procedural features of the application of the general rules on prohibition of circumvention of the law (GAAR) in the BRICS states. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*, 2019, no. 7 (134), pp. 30–32. (In Russ.).
63. Kurochkin D.A. Problems of increasing the effectiveness of the application of the legislation of the BRICS states in terms of suppressing tax evasion. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal*, 2019, vol. 13, no. 4, pp. 671–679. (In Russ.).
64. Komiagin D.L. On the budget system and modern budget legislation of China. *Reformy i parvo*, 2010, no. 4, pp. 57–63. (In Russ.).
65. Trofimov A.A. Evolution of China's budget legislation. *Pravovedenie*, 2018, vol. 62, no. 3, pp. 540–568. (In Russ.).
66. Shevel' I.B. State budget of the People's Republic of China at the present stage, in: *Finansovo-kreditnyye ryuchagi regulirovaniia ekonomiki v KNR*, Information materials, pt. 2, Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 1998, pp. 3–23. (In Russ.).
67. Savinskii S.P. *Reform of the budget system of the PRC*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 1996. 20 p. (In Russ.).
68. Kolesnikova T.V. *The role of the state budget in enhancing the international competitiveness of the PRC economy*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2019. 20 p. (In Russ.).
69. Klimanov V.V., Altyntsev A.V., Budaeva K.V., Mikhailova A.A. Comparative analysis of the principles of construction and the main parameters of the budget systems of the Russian Federation, the countries of the "Group of Seven", BRICS and the CIS. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika*, 2014, no. 1–2, pp. 83–90. (In Russ.).
70. Romanov A.N., Poliak G.B., Ton Vei. *Interbudgetary relations in Russia and China*. Moscow, VZFEI Publ., 2007. 232 p. (In Russ.).
71. Romanov A.N., Poliak G.B., Ton Vei. *Budget reforms in Russia and China*. Moscow, VZFEI Publ., 2009. 336 p. (In Russ.).
72. Ivanov S.A. Distribution of fiscal and administrative resources between the central and local authorities of the PRC during the reform period. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politologiya. Religiovedenie*, 2012, no. 2(9), pt. 1, pp. 41–48. (In Russ.).
73. Bakhitova R.Kh. A single-channel budget model in the People's Republic of China. *Problemy vostoковedeniya*, 2013, no. 4 (62), pp. 8–12. (In Russ.).
74. Zul'karnai I.U. Single-channel budget system in China's economic reforms, in: *Sovremennye finansovo-ekonomicheskie instrumenty razvitiia ekonomiki regionov*, Collected articles of the 14th international scientific and practical conference, Ufa, Aeterna Publ., 2016, pp. 112–114. (In Russ.).
75. Kadochnikov D.V. Budget decentralization and intergovernmental relations: the experience of Chinese reforms and its relevance to Russia. *Terra Economicus*, 2016, vol. 14, no. 2, pp. 109–126. DOI: 10.18522/2073-6606-2016-14-2-109-126. (In Russ.).
76. Novoselova L.V. Actual aspects of interbudget relations at the present stage of economic reform in China, in: Ostrovskii A.V. (ed.) *Kitai na novom etape ekonomicheskoi reform*, Moscow, Lenand Publ., 2016, pp. 42–50. (In Russ.).
77. Kadochnikov D.V. The Russian Federation and the People's Republic of China: general and special in the intergovernmental budget relations of central and regional authorities. *Terra Economicus*, 2017, vol. 15, no. 2, pp. 76–92. (In Russ.).
78. Ramazanov R.R. China's inter-budgetary relations scheme after 1994. *Doklady Bashkirskogo universiteta*, 2019, vol. 4, no. 2, pp. 169–173. (In Russ.).

79. Kadochnikov D.V. The budget system of China at the present stage: key challenges and directions of development. *Terra Economicus*, 2018, vol. 16, no. 3, pp. 87–105. DOI: 10.23683/2073-6606-2018-16-3-87-105. (In Russ.).
80. Trofimov A.A. Structures of budget systems of Russia and China: general and special. *Finansovoe pravo*, 2019, no. 12, pp. 24–28. (In Russ.).
81. Trofimov A.A. On the principles of budget systems of the People's Republic of China and the Russian Federation. *Finansovoe pravo*, 2020, no. 2, pp. 30–33. (In Russ.).
82. Trofimov A.A. Characteristics of modern budget legal regulation in China. *Vestnik Sankt-Petersburgskogo Universiteta. Pravo*, 2020, no. 4 (11), pp. 993–1008. DOI: 10.21638/spbu14.2020.410. (In Russ.).
83. Trofimov A.A. On some principles of the budget law of China in the light of the implementation of the concept of "law-based government", in: *70 let sovremennomu kitaiskomu gosudarstvu*, materials of anniversary scientific conference of the Center of political researches and prognosis of the Institute of Far East of the RAS (Moscow, March 20 and 22, 2019), Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 2019, pp. 400–408. DOI: 10.18572/1813-1220-2020-2-30-33. (In Russ.).
84. Shevel' I.B. State budget, in: Titarenko M.L. (ed.) *Kitai na puti modernizatsii I reform. 1949–1999*, Moscow, 1999, pp. 244–251. (In Russ.).
85. Savinskii S.P. State budget, in: *Osnovnye otrasli i sfery ekonomiki sovremennogo Kitaya*, Moscow, Institute of Far East of the RAS Publ., 2012, pp. 30–54. (In Russ.).
86. Shepenko R.A. Legislative regulation of the budget process in the People's Republic of China. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 1999, no. 4, pp. 74–83. (In Russ.).
87. Savinskii S.P. Some aspects of the state control of the financial sphere of China. *Finansy*, 2003, no. 10, pp. 65–67. (In Russ.).
88. Trofimov A.A. On the budget control powers of the National People's Congress and its Standing Committee. *Obrazovanie i pravo*, 2019, no. 2, pp. 146–151. (In Russ.).
89. Ivanov V.V., Pokrovskaya N.V. (eds.) *Financial system of China*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 336 p. (In Russ.).
90. Novoselova L.V. The main directions of financial reform, in: *Kitaiskaya Narodnaya Respublika: politika, ekonomika, kul'tura*, Moscow, 2014, pp. 162–173. (In Russ.).
91. Sof'iannikov I.M. *Currency regulation in the people's Republic of China*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2003. 24 p. (In Russ.).
92. Chzhan Tsiun'. *Development of the Chinese currency system*, Cand. Diss. Thesis. Novosibirsk, 2004. 18 p. (In Russ.).
93. Savinskii S.P. Cryptocurrencies and their legal regulation in China. *Den'gi i kredit*, 2017, no. 7, pp. 65–67. (In Russ.).
94. Sof'iannikov I.M. Reform of foreign exchange management system in China. *Bankovskoe delo*, 2002, no. 12, pp. 35–41. (In Russ.).
95. Shevel' I.B. The regulation of foreign exchange in China. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 1997, no. 6, pp. 69–82. (In Russ.).
96. Sitnik A.A. Currency regulation and currency control in China. *Finansovoe pravo*, 2019, no. 6, pp. 17–23. (In Russ.).
97. Solntsev O.G. Features of China's monetary policy. *Problemy prognozirovaniya*, 2008, no. 5, pp. 121–137. (In Russ.).
98. Kuznetsova V.V. Monetary Policy of China. *Problemy Dal'nego Vostoka. Bankovskoe delo*, 2002, no. 12, pp. 28–34. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Килинkarова Елена Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права
Санкт-Петербургский государственный университет

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Elena V. Kilinkarova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law
St. Petersburg University
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9
E-mail: e.kilinkarova@spbu.ru
ResearcherID: J-7523-2013
ORCID: 0000-0003-1262-1448
Scopus AuthorID: 57219343210
SPIN-код РИНЦ: 7515-4090; AuthorID: 508242

E-mail: e.kilinkarova@spbu.ru
ResearcherID: J-7523-2013
ORCID: 0000-0003-1262-1448
Scopus AuthorID: 57219343210
RSCI SPIN-code: 7515-4090; AuthorID: 508242

Трофимов Альберт Алексеевич – кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного и финансового права
Санкт-Петербургский государственный университет
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9
E-mail: albert.trofimov@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3575-6743
ResearcherID: AAA-1980-2019
SPIN-код РИНЦ: 8587-6777; AuthorID: 1025232

Albert A. Trofimov – PhD in Law, Assistant, Department of Administrative and Financial Law
St. Petersburg University
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: albert.trofimov@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3575-6743
ResearcherID: AAA-1980-2019
RSCI SPIN-code: 8587-6777; AuthorID: 1025232

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Килинкарова Е.В. Обзор российских научных исследований в области права публичных финансов КНР / Е.В. Килинкарова, А.А. Трофимов // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 248–264. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).248-264.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kilinkarova E.V., Trofimov A.A. Review of Russian scientific researches on Chinese law of public finance. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 248–264. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).248-264. (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 Scopus, 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](#).

Индексирование и присутствие журнала в базах данных



 Clarivate
Web of Science™

- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~).
- Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (<https://mjl.clarivate.com/>)

 **Crossref**

- Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>).

 НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ
БИБЛИОТЕКА
eLIBRARY.RU

- Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):
Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU
(<http://elibrary.ru/>).

 **AcademicKeys**
UNLOCKING ACADEMIC CAREERS

- AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью
(<http://www.academickeys.com/>)



- Open Archives – международная база данных
(<http://www.openarchives.org/>)

 Academic
Resource
Index
ResearchBib

- ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)

 **ULRICH'S**
PERIODICALS DIRECTORY™

- Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)



- КиберЛенинка – научная электронная библиотека
(<https://cyberleninka.ru/>)

 **Google**
scholar

- Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)

 **BASE**
Bielefeld Academic Search Engine

- Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)