



# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 6, № 3 • 2022

Выходит четыре раза в год

## УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГАОУ 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, проф., 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, профессор кафедры 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** – заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин 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** – профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

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

**В.Л. Слесарев** – начальник отдела договорного права Исследовательского Центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Москва, Россия)

**Л.А. Терехова** – заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшей школы (г. Омск, Россия)

**С.Ю. Чуча** – главный научный сотрудник сектора процессуального права Института государства и права РАН, руководитель междисциплинарного Центра правовых исследований в сфере трудового права и права социального обеспечения, председатель Арбитражного суда г. Москвы в отставке, д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

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

**Т.Ф. Ящук** – заведующая кафедрой теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, член Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (г. Омск, Россия)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**В.Б. Исаков** – ординарный профессор Департамента теории права и сравнительного правоведения 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. Коробев** – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Владивосток, Россия)

**С.Э. Несмиянова** – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, 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** – профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (г. Москва, Россия)

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

**Г.А. Василичевич** – Член-корреспондент Национальной академии наук Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

**Стевания Карневала** – ассоциированный профессор кафедры уголовного процесса Университета Феррари, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

**Мария Карфиковна** – профессор кафедры финансового права и финансовой науки Карлового университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Прага, Чехия)

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

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

**Махеш Налла** – профессор Школы уголовного правосудия Мичиганского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Лансинг, США)

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

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

**Евгений Русковски** – 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 Синъянъ** – 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, профессор факультета права Университета Феррари, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

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

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

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

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

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

Журнал включен в перечень ВАК.

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

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

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

Рукописи, присланые в журнал, не возвращаются.

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

Дата выхода: 15.09.2022. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 155. Тираж 25 экз.

Редактор Д.С. Нерозник. Корректор Е.П. Барановская. 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. 6, no. 3 • 2022

Published four times a year

## FOUNDER AND PUBLISHER

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, 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 Criministics, 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 Procedural Law, 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** – Professor, Department of Administrative and Financial Law, St. Petersburg 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** – Head, Contract Law Department, Private Law Research Centre under the President of the Russian Federation named after S.S. Alexeev, 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** – Head, 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)

**Marisa V. Zaitseva** – Head, Department of Civil Law Disciplines, University of Tyumen, Doctor of Law, Associate Professor (Tyumen, Russia)

## EDITORIAL COUNCIL

**Konstantin V. Aranovsky** – 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 Jurisprudence, 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** – Distinguished Professor, Department of Theory of Law and Comparative 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** – Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University; Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development (Moscow, Russia)

**Victor V. Sonin** – Researcher, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, PhD in Law (Vladivostok, Russia)

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

## INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

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

**Serena Forlati** – Director, Centre for European Legal Studies on Macro-Crime, Department of Law, University of Ferrara, 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)

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

**Victor A. Malinowski** – 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** – Professor, School of Criminal Justice, Michigan State University, PhD, Professor (Lansing, USA)

**Sreto Noga** – 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 Sudavicius** – Professor, Department of Public Law, Vilnius University, Doctor of Law (Vilnius, Lithuania)

**Grigorij A. Vasilevich** – Corresponding member, National Academy of Sciences of Belarus, 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:** off. 311, 100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, Omsk Oblast, 644065, Russia. E-mail: omsk.ler@gmail.com

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

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

Included in HAC list.

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

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

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

Manuscripts are not returned to the authors.

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

Copyright. All rights protected.

Date of publication: September 15, 2022. Risograph printing. Format 60x84 1/8. Order 155. Circulation of 25 copies.

Editor D.S. Neroznik. Corrector E.P. Baranovskaya. 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. 6, № 3 • 2022

Выходит четыре раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Малько А.В., Липинский Д.А., Маркунин Р.С. Реализация юридической ответственности в правосознании и правовой культуре .....	5
Степанов О.А., Степанов М.М. Правовое регулирование генезиса цифровой личности.....	19
Ветренко И.А., Ковалев А.А. Политические конфликты и современные методы их разрешения в правовом поле: потенциал и ограничения .....	33

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Кожевников О.А., Костюков А.Н., Ларичев А.А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации.....	49
Дитятковский М.Ю. О праве наследников на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан .....	63
Пономарева К.А. Инвестиционные налоговые льготы в Китае: особенности правового регулирования и сравнительный анализ с российскими практиками .....	80
Глазунова И.В., Шептунов Д.С. Налого-процессуальное доказывание: проблемы теории и практики.....	94
Лютова О.И. К вопросу развития института «налоговая обязанность» в условиях цифровизации экономики .....	109
Михайлов М.А., Кокодей Т.А. Цифровые инновации и права человека: дилеммы международной правоохранительной практики.....	120
Алимова-Нефёдова М.Б. ОЭСР и деофшоризация карликовых государств Европы .....	134
Лысенко М.Н., Ложковой П.Н. Использование спутников для дистанционного зондирования Земли: правовые проблемы и перспективы .....	147

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Казанцева О.Л., Кузина Е.В. Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы.....	161
--	-----

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

Меретуков Г.М., Грицаев С.И., Помазанов В.В. Актуальные вопросы цифровизации уголовного судопроизводства: взгляд в будущее.....	172
Степашин В.М. Сложение наказаний .....	186
Ксендзов Ю.Ю. Правила зачета периодов применения мер процессуального принуждения в срок уголовного наказания: проблемы законодательного регулирования и правоприменения .....	199

### ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Ванян К.Д., Лысов Н.Н., Тащилин М.Т., Шуйский А.С., Гильманов И.Р., Костерин В.В. Принципиальное значение запрета на поворот к худшему для уголовно-процессуальной системы ....	212
Поросенков Г.А. Типичные коррупционные проявления при уголовном преследовании предпринимателей .....	224

### ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Любимова Е.В., Суханова М.Г. Темпоральные нормы института банкротства .....	240
Колиева А.Э., Хачиев Г.Г., Конова Ф.Р. Понятие и содержание договора долевого строительства и его правовая характеристика .....	252

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Боброва Н.А. Политика предоставления научных грантов в России и ее перспективы .....	262
Правила для авторов .....	269



# LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 6, no. 3 • 2022

Published four times a year

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

<i>Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S.</i> Implementation of legal responsibility in legal consciousness and legal culture.....	5
<i>Stepanov O.A., Stepanov M.M.</i> Legal regulation of the genesis of digital identity .....	19
<i>Vetrenko I.A., Kovalev A.A.</i> Political conflicts and modern methods of their resolution in the legal field: potential and limitations .....	33

### THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

<i>Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A.</i> Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation .....	49
<i>Dityatkovsky M.Yu.</i> On the right of heirs to information on the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens .....	63
<i>Ponomareva K.A.</i> Investment tax benefits in China: special features of legal regulation and comparative analysis with Russian practices .....	80
<i>Glazunova I.V., Sheptunov D.S.</i> Tax procedural proof: problems of theory and practice .....	94
<i>Lyutova O.I.</i> On the question of development of the institute of “tax obligation” in the conditions of the digitalization of the economy .....	109
<i>Mikhailov M.A., Kokodey T.A.</i> Digital innovation and human rights: dilemmas in international law enforcement practice.....	120
<i>Alimova-Nefedova M.B.</i> OECD and deoffshorization of microstates of Europe.....	134
<i>Lysenko M.N., Lozhkovo P.N.</i> Usage of satellites for the Earth remote sensing: legal problems and prospects.....	147

### THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

<i>Kazantseva O.L., Kuzina E.V.</i> Local self-government in the structure of Russian statehood: problems and perspectives .....	161
--	-----

### THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

<i>Meretukov G.M., Gritsaev S.I., Pomazanov V.V.</i> Current issues of digitalization of criminal proceedings: a look into the future .....	172
<i>Stepashin V.M.</i> Addition of punishments .....	186
<i>Ksendzov Yu.Yu.</i> Rules for setting off periods of application of measures of procedural coercion in the term of criminal punishment: problems of legislative regulation and law enforcement.....	199

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

<i>Vanyan K.D., Lysov N.N., Tashilin M.T., Shuisky A.S., Gilmanov I.R., Kosterin V.V.</i> The fundamental importance of the ban on turning for the worse for the criminal procedure system .....	212
<i>Porosenkov G.A.</i> Typical corrupt practices in the criminal prosecution of businessmen.....	224

### THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

<i>Lyubimova E.V., Sukhanova M.G.</i> Temporal provisions of the bankruptcy doctrine .....	240
<i>Kolieva A.E., Khachiev G.G., Konova F.R.</i> The concept and content of the contract of participation in shared construction and its legal characteristics .....	252

### SCIENTIFIC LIFE

<i>Bobrova N.A.</i> The policy of granting scientific grants in Russia and its prospects .....	262
--	-----

<b>Author guidelines</b> .....	269
--------------------------------	-----

---

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

## THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

---

УДК 342

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).5-18



### РЕАЛИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПРАВОСОЗНАНИИ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ

А.В. Малько<sup>1,2</sup>, Д.А. Липинский<sup>2</sup>, Р.С. Маркунин<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Поволжский институт Всероссийского государственного университета юстиции

(РПА Минюста России), г. Саратов, Россия

<sup>2</sup> Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

<sup>3</sup> Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия

#### Информация о статье

Дата поступления –

1 февраля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

#### Ключевые слова

Юридическая ответственность, правосознание, орган государства, правовая культура, коррупция, конфликт, правонарушение, обязанность

С целью обоснования необходимости эффективного правового регулирования юридической ответственности с учетом имеющихся форм взаимодействия с правосознанием исследуются правовые основы института юридической ответственности и особенности его взаимодействия с правосознанием и правовой культурой. Проводится комплексный общетеоретический анализ института юридической ответственности и его роли в процессе формирования и развития правосознания граждан. В ходе исследования применялись такие методы научного познания, как формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, диалектический и иные. По результатам исследования юридической ответственности и правовой культуры делается вывод о тесном взаимодействии этих категорий и необходимости для законодателя учитывать подобную связь при реализации своих правотворческих полномочий. Также дана краткая характеристика позитивной юридической ответственности во взаимосвязи с правосознанием.

### IMPLEMENTATION OF LEGAL RESPONSIBILITY IN LEGAL CONSCIOUSNESS AND LEGAL CULTURE

Alexander V. Malko<sup>1,2</sup>, Dmitrii A. Lipinsky<sup>2</sup>, Roman S. Markunin<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Volga Institute of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Saratov, Russia

<sup>2</sup> Togliatti State University, Togliatti, Russia

<sup>3</sup> Saratov State Law Academy, Saratov, Russia

#### Article info

Received –

2022 February 1

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

#### Keywords

Legal responsibility, sense of justice, state body, legal culture, corruption, conflict, offense, duty

The subject of the study of the article is the legal foundations of the institution of legal responsibility and the features of its interaction with legal consciousness and legal culture. The goal is to substantiate the need for effective legal regulation of legal liability, taking into account the existing forms of interaction with legal consciousness. The work carried out a comprehensive general theoretical analysis of the institution of legal responsibility and its role in the process of formation and development of the legal consciousness of citizens. The team of authors in the process of studying the place and role of legal liability in the legal system came to the conclusion that there is a relationship between the category under consideration and legal consciousness in the process of implementing legal acts that provide for measures of legal liability. The problem of a low level of legal culture can manifest itself not only in legislative and law enforcement activities. Shortcomings in the implementation of the official interpretation of legal norms and execution of the relevant act in some cases can also cause unlawful consequences, among which are: unlawful prosecution, exemption from liability in violation of established procedures, etc. In the course of the study, a whole set of methods of scientific knowledge was used, among which one can single out: the for-

mal-legal method, the method of comparative legal analysis, systemic, dialectical and others. As a result of the research, it was found that there is a direct connection between the signs of positive responsibility and legal consciousness. In the absence of a high level of legal awareness, which would include both intellectual (views, ideas) and psychological (emotions, feelings) aspects, the implementation of the positive aspect of legal responsibility becomes impossible. It has been proven that positive responsibility, together with legal consciousness, contains volitional and intellectual aspects. The team of authors put forward an opinion according to which the positive responsibility of the individual can be represented as a mental attitude in the form of a sense of duty and the need to fulfill the existing duties to the required extent. Such a sense of duty will be available to the subject only in the absence of a struggle of motives, which is excluded in the developed general legal culture of the individual and society as a whole. Assimilation of the requirements of the law is a prerequisite for the presence of responsible behavior and legal awareness. Based on the results of the study of legal responsibility and legal culture, a conclusion is made about the close interaction of these categories and the need for the legislator to take into account such a connection when exercising his law-making powers. A brief description of positive legal liability with the establishment of its characteristic features is also given. Thanks to the study of the relationship between legal responsibility and legal consciousness, it was revealed that the level of culture will grow if the ideas of social justice, democracy and the rule of law are reflected in law.

## 1. Введение

Научный коллектив в составе докторов юридических наук, профессоров Д.А. Липинского, А.В. Малько, Н.В. Макарейко и кандидатов юридических наук, доцентов А.А. Мусаткиной, И.В. Кузьмина, Р.С. Маркунина, Е.В. Чукловой и А.Н. Станкина три года проводил исследование по проекту, поддержанному Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ) на тему «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы». В рамках проекта ставились две глобальные задачи: во-первых, определить взаимодействие юридической ответственности с системой права, реализацией права и правоотношениями (важнейшими элементами правовой системы); во-вторых, выявить возможные элементы единства, различий и противоречий правосознания и правовой культуры с юридической ответственностью. Несмотря на то, что по проекту опубликованы две фундаментальные монографии [1; 2] и значительное количество научных статей, есть необходимость обобщенно изложить результаты проведенного исследования именно в части взаимодействия, взаимосвязей и противоречий юридической ответственности и правосознания. При этом предлагаемая читателю статья не является дублированием уже опубликованного, так как в ней предпринимается попытка обобщения совсем иного уровня и абстрагирования от частностей и случайностей, что предполагает выявление закономерностей.

Авторский подход к исследованию заключается в определении юридической ответственности с широких позиций, который предопределяет наличие у последней позитивной и негативной составляющей (по иной терминологии – позитивного и негативного аспектов реализации). В юридической науке к концепции позитивной юридической ответственности сложилось неоднозначное отношение, варьирующееся от признания до полного отрицания, которое дополняется надуманными аргументами о ее вреде не только для науки теории государства и права, но и для практики. Критика позитивной юридической ответственности часто основывается на ее отождествлении с такими компонентами внутреннего мира субъекта, как мотивы, цели, эмоциональное состояние, чувство правового долга и т. д. Мы неоднократно отмечали, что указанные составляющие входят в субъективное содержание позитивной юридической ответственности, а вовне они могут объективироваться в правомерном поведении, варьирующемся от соблюдения запретов с исполнением обязанностей до активных действий, основанных на дозволениях и законных интересах, которые могут переходить в сверхисполнение обычных требований. В связи с этим принято разграничивать объективную и субъективную стороны позитивной юридической ответственности. В научных исследованиях признаки субъективной стороны позитивной юридической ответственности определяют несколько схематически: основанное на воле осознание требований правовых норм – выработка к ним определен-

ного психического отношения, включая мотивацию, а также борьбу мотивов, а далее происходит определяние позитивного психического отношения в правомерное поведение субъектов, которое считается результатом действия позитивной ответственности и одним из его проявлений. При этом такое позитивное психическое отношение априори считают «позитивным», сопоставляя в зависимости от сочетания мотивировочных и волевых компонентов с различными видами правомерного поведения. Возможно, мы и дадим некий повод для критики со стороны противников позитивной ответственности, но такой подход несколько однообразен и его можно назвать механическим, не учитывающим всего многообразия как внутренней, так и внешней сторон позитивной юридической ответственности, а также правомерного поведения. Такая постановка проблемы во многом обусловлена тем, что в период реформ можно утверждать о появлении нового вида или типа правомерного поведения, которое можно назвать формальным, основанным на механическом выполнении требований правовых норм, без оценки социальной полезности самого результата таких действий. Во многом подобного рода правомерное поведение свойственно для государственных и муниципальных служащих, реализующих стратегические направления развития страны, отдельных регионов, муниципальных образований или отраслей экономики.

Не вдаваясь подробно во все статистические данные, находящиеся в открытом доступе на сайте Федеральной службы государственной статистики (<https://rosstat.gov.ru/>), можно утверждать, что за последние 20 лет не произошло экономического чуда, существенно не поднялся уровень жизни, а также численность населения нашей страны стала вновь уменьшаться по совокупности причин: низкая рождаемость; высокая смертность; миграция в более благополучные страны. При этом деятельность министерств и ведомств, на которых возлагается непосредственная ответственность за реализацию программ, осуществлялась в рамках предоставленных полномочий, выполнялись различного рода программы, дорожные карты, поручения и т. д. В свете сказанного сложно не остановиться и на ведомственном нормотворчестве, которое стало осуществляться не для реализации законов, а для поддержания функционирования самого государственного аппарата. Суть достаточно проста: чем больше неопределенностей, запретов и требований, которые трудно выполнимы, тем соответственно проще находить бесконечные нарушения у подотчетных

структур, а также обосновывать необходимость финансирования на разработку новых требований, смену регламентов, бесконечных форм отчетности, стандартов (включая образовательные), выставляя в качестве ширмы необходимость модернизации и оптимизации социально-экономического развития. С формальной стороны, субъекты, наделенные соответствующими правомочиями, действуют в их рамках, и если подходить механически к пониманию позитивной юридической ответственности, то их действия ответственны. Однако с субъективной стороны истинные мотивы могут находиться в плоскости карьеризма, тщеславия, создания отчетности, злоупотребления предоставленными правами и т. д. Причем ведомственное нормотворчество, не отвечающее целям общественного развития или имитирующее его, опасно еще и тем, что резонным ответом со стороны подконтрольных субъектов на увеличивающееся количество требований выступает формальное их исполнение, без осознания социальной значимости или полезности совершаемых действий, а по иному – для отчета.

Сказанное нами во введении не означает, что позитивная юридическая ответственность не существует или растворяется в других категориях юриспруденции или психологии. Наоборот, данные обстоятельства подчеркивают, что позитивная юридическая ответственность находится в сложных взаимосвязях, противоречиях и взаимодействиях с различными компонентами правовой системы, что говорит о необходимости дальнейших исследований в данной области. В связи с этим требуют корректировки и представления о позитивной и негативной юридической ответственности, которые в современных условиях уже недопустимо рассматривать как «белое» и «черное» ввиду существования определенных переходных форм, которые только по внешней стороне проявления могут относиться к позитивной юридической ответственности, а с внутренней – характеризоваться низким уровнем правовой культуры и правосознания.

## 2. Необходимость широкого подхода к пониманию юридической ответственности

В начале данного раздела нашей статьи необходимо обратить внимание на актуализацию позитивной юридической ответственности в условиях построения правового государства и формирования гражданского общества. Ведь она вытекает непосредственно из принципа взаимной юридической ответственности, который, как известно, является одним из основополагающих начал правового госу-

дарства. Важность юридической ответственности обусловлена и ее направленностью на защиту конституционных ценностей государства, о чем в своих позициях неоднократно указывал Конституционный Суд РФ<sup>1</sup>. При этом в научной литературе нет единства в вопросе количества функций юридической ответственности, что во многом предопределено узким пониманием юридической ответственности, основанным только на его ретроспективном аспекте. В частности, сторонники ретроспективного понимания указывают на наличие карательной и восстановительной функций, отрицая существование регулятивной, поскольку ее признание по сути означает согласие с существованием позитивной юридической ответственности. Однако умалчивание о наличии регулятивной функции ставит их в определенный методологический тупик, ведь в виде институционального образования юридическая ответственность существует до факта противоправного или правомерного поведения и направлена на регламентацию общественных отношений, их урегулирование, что согласуется с формальной стороной сущности права, которая находит свое проявление во всех его структурных компонентах.

Так, В.М. Баранов, рассматривая этот вопрос, утверждает о существовании правовостановительной и репрессивной функций [3, с. 646]. Сложно согласиться с данным подходом к количеству функций, мы полагаем, что юридическая ответственность включает в себя более насыщенное их видовое разнообразие. В своих рассуждениях мы не одиночки. А.С. Шабуров, например, рассматривая юридическую ответственность, указывает на наличие таких функций, как штрафная, превентивная, воспитательная, правовосстановительная и регулятивная [4, с. 420]. И.А. Кузьмин указывает на регулятивный потенциал юридической ответственности, который обеспечивает защитный барьер, поддерживая безопасность всей системы права [5, с. 8]. Считаем, что в настоящее время требуется преодолеть ограничительный подход к восприятию функционального значения юридической ответственности для более глубокого понимания сущности юридической ответственности. Одновременно с этим требуется выделение позитивной юридической ответственности в качестве самостоятельного вида, которому присущ ряд дополнительных функций. К примеру, воспита-

тельная функция способствует ликвидации эгоистических, легкомысленных и корыстных порывов личности при реализации своих прав и обязанностей [6, с. 118]. Благодаря воспитательной функции юридическая ответственность способна корректировать ценностную ориентацию граждан.

Рассмотрение ответственности в позитивном аспекте не является чем-то новым для иных наук. Например, в психологии ответственностью личности принято считать осознание им последствий совершенных действий и готовность отвечать за них внутри различных социальных структур [7, с. 144]. На практике позитивная ответственность проявляет себя в единстве объективной и субъективной сторон. Составляющие ее субъективные и объективные элементы выступают в виде наиболее существенных юридически-психологических компонентов. Такой состав структурных компонентов объединяется в диалектическую взаимосвязь субъективных прав, юридических обязанностей и правомерного поведения с рядом психологических компонентов в виде воли и сознания. Последние элементы имеют неразрывную связь с субъектом юридической ответственности.

Рассуждая о правах и обязанностях, будет ошибкой не отметить правоотношение, с помощью которого происходит практическая реализация позитивной ответственности. Правоотношение, в свою очередь, может существовать лишь в единстве субъективной и объективной сторон, где сознание и воля присутствуют в качестве неотъемлемых характерных черт.

Позитивная юридическая ответственность отвечает современным требованиям и выполняет главные цели категории ответственности. Данный вид постоянен, доброволен и осознан лицом как в настоящем, так и в будущем [8, с. 15]. В частности, результаты социологических опросов научных работников показали, что респонденты видят главной целью ответственности не наказание за противоправное поведение, а предупреждение совершения преступных деяний в будущем [9, с. 324]. Подобная цель является одной из основных для позитивной юридической ответственности. А.В. Маркин в своей работе отмечает, что юридической ответственности всегда свойствен позитивный характер, поэтому она подлежит правовому закреплению со стороны государства в качестве особой ценности [10, с. 95].

<sup>1</sup> Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 гг.) (одоб-

reno решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020 //«КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был.)

Мы исходим из того, что юридическая ответственность в целом (и позитивная в частности) с момента ее появления выступает в качестве властного регулятора поведения субъекта, и только на втором плане находится ее карательная и восстановительная роль. Ее основные цели – упорядочение общественных отношений и предупреждение правонарушений посредством различных правовых средств – обязанностей, запретов, дозволений и поощрений. В существующей системе регулирования общественных отношений ей отводится интегрирующая роль. Так, с одной стороны, с ее помощью обеспечивается действенность и эффективность правовых норм, а с другой – она сама предусмотрена правовыми нормами и, наконец, на уровне конкретного субъекта отражается в его психике, определяясь во внешне не конфликтных общественных отношениях, которые условно можно назвать отношениями ответственности, но не негативной, а позитивной. С внутренней стороны, психическое отношение к существующим правовым нормам может носить и конфликтный характер, характеризуясь их внутренним неприятием или отрицанием, а иногда и осознанием отсутствия социальной полезности реализации той или иной правовой нормы. Юридическая ответственность в целом – это явление многогранное, характеризующееся двумя диалектическими противоположностями – позитивным и негативным аспектами, которым, как и любым парным явлениям, свойственно наличие тех или иных переходных форм, трансформирующихся от позитивного к негативному и от негативного к позитивному.

### 3. Место и роль правовой культуры и правосознания в процессе правового регулирования

Недостаточный уровень правовой культуры может порождать такие негативные явления, как правовой нигилизм, низкий уровень позитивной ответственности, рост преступности и т. д. Его развитию способствует несовершенство законодательной базы и правоприменительной деятельности, а подобное низкое качество принятия и реализации юридически значимых документов связано как раз с низким уровнем правовой культуры законодателя и правоприменителя. Правовая культура данных субъектов выступает составной частью правовой культуры всего общества [11, с. 25]. Таким образом, мы можем наблюдать неразрывную связь и взаимообусловленность правовой культуры, нигилизма и юридической ответственности.

В процессе исследования коллектив авторов пришел к выводу, что высокий уровень правосознания и правовой культуры необходим субъекту право-творческой деятельности, поскольку ему требуется адекватно осознавать окружающую действительность, соотносить ее с потребностями современного общества и отражать это в нормативно-правовых актах, содержащих конкретные меры юридической ответственности [12, с. 28]. Далее происходит трансформация правовых норм, закрепляющих юридическую ответственность в реальные отношения на практике, которые в идеале должны выглядеть в виде правомерного поведения субъектов конкретных правоотношений. Таким образом, наблюдается процесс перехода из должного в сущее. Подобный процесс трансформации будет успешен при наличии у правоприменителей и иных участников правоотношений должного уровня правовой культуры. При недостаточном правосознании воля законодателя будет восприниматься субъектами права не должным образом с присущими для конкретного субъекта искающими, свойственными нигилизму. Подобные деформации правосознания способствуют совершению правонарушений и реализации уже ретроспективного вида юридической ответственности. Также заслуживает внимания позиция взаимосвязи уровня доверия к деятельности органов власти с общим уровнем правосознания населения [13, с. 90].

Проблема низкого уровня правовой культуры может проявить себя не только в законодательной и правоприменительной деятельности. Недочеты при реализации официального толкования правовых норм и оформления соответствующего акта в ряде случаев могут вызывать также противоправные последствия, в числе которых можно выделить незаконное привлечение к ответственности, освобождение от ответственности с нарушением установленных процедур и т. д. Также следует подчеркнуть, что в процессе толкования важным является не столько качественное оформление актов, сколько верное их восприятие субъектами, которым они были адресованы. Обеспечение такого адекватного понимания официального толкования также лежит на правосознании индивидов.

Уровень правовой культуры граждан может зависеть и от политики работодателя, который посредством локального нормативного регулирования способен определять основные правила коммуникации с людьми, обществом и должностными лицами. Следовательно, даже представители частного сектора экономики могут быть задействованы в процессе повышения уровня правосознания подчиненных и вместе

с этим создавать условия для развития позитивной ответственности своих работников [14, с. 118].

Как известно, главной задачей государства является упорядочение общественных отношений с помощью права в качестве особого регулятора [15, с. 27]. В обществе всегда будут существовать субъекты с целями, которые могут существенно отличаться как от государственных, так и от общественных. Подобная ситуация может привести к росту преступности и ее неуправляемости, что негативным образом сказывается на социуме [16, с. 227]. Предотвратить возможный конфликт в данном случае способна просветительская работа со стороны государства, целью которой будет развитие общего уровня правосознания у подобных проблемных субъектов. Причиной появления конфликтов отчасти является деятельность самого государства, а именно его законодательных органов, которые посредством правотворческих функций закрепляют идеалы и требования, не совпадающие с ценностями субъектов общества. В таком случае мы можем наблюдать своеобразную провокацию на конфликт со стороны государства.

Низкий уровень правовой культуры вызывает весьма пагубные последствия в отношениях общества и государства. Представители правящей элиты становятся подверженными коррупционной составляющей в своей работе, посредством своей деятельности они начинают пропагандировать ценности, не свойственные большинству членов общества. В результате начинает появляться разрыв и непонимание между государственным механизмом и институтами гражданского общества. Доверительные отношения прекращают свое существование, что способствует появлению кризиса в общении вышеназванных субъектов.

Правонарушение является результатом несогласия конкретных личностей с имеющимся в государстве правопорядком или его отдельными элементами. Эпизодические проявления подобных ситуаций вполне нормальны ввиду большого разнообразия субъектов с уникальными характеристиками субъективного и объективного плана (трудное детство, плохое окружение, особенности характера и т. д.). Однако при массовом нарушении правовых запретов в обществе, в котором антисоциальные установки находятся на низком уровне, можно сделать вывод, что принятые правила поведения не соответствуют интересам большинства. В результате не образуется категория публичного интереса, в которую чаще всего объединяют интерес государственный и общественный [17, с. 5].

В рамках проекта также было проведено социологическое исследование, результаты которого показали скептическое отношение граждан к законодательным актам в качестве эффективных регуляторов общественных отношений. Отчасти данное обстоятельство связано с отсутствием обратной связи у государства и общества при принятии базовых нормативно-правовых актов, касающихся регулирования значимых аспектов правовой жизни (пенсионный возраст, состав оскорблений власти и т. д.) [18]. Также опрос показал, что основным мотивом, сдерживающим субъектов от совершения противоправных действий, выступает привычное поведение и страх перед наказанием, а не уважение к действующей законодательной базе. Подобная ситуация в дальнейшем может вызвать усиление маргинализации общества, что приведет к более опасным последствиям.

Роль правосознания в обществе сложно переоценить, поскольку право, не включившее в себя психологическую оценку субъектом, не способно эффективно выполнять роль регулятора общественных отношений. Эмоциональное отношение к правовым требованиям выступает главным фактором выбора варианта поведения для индивида. Уважительное отношение к правовым ценностям составляет обязательное условие для высокого уровня правового сознания, что, в свою очередь, создает прочную основу для полноценной реализации позитивной ответственности субъекта.

#### 4. Взаимодействие юридической ответственности, правовой культуры и правосознания

В рамках проекта были установлены взаимосвязи правовой культуры, правосознания и юридической ответственности. Исследование включало в себя определение факторов положительного воздействия вышеназванных явлений и минимизации негативного их влияния друг на друга. Правовая культура, правосознание и юридическая ответственность чаще всего выступают самостоятельными объектами большинства исследований в сфере права. Считаем наиболее актуальным направлением научного исследования анализ взаимосвязей между этими категориями и установление наиболее эффективных моделей их взаимодействия.

Между категориями правосознания и юридической ответственности существуют связи различного характера [19]. Их наличие подтверждается историческим опытом. На протяжении всей истории существования государства вопросы осуществления мер юридической ответственности и поиска спосо-

бов эффективного воспитания членов общества остаются актуальными направлениями правовой мысли. Степень соблюдения установленных актами правил поведения напрямую зависит от уровня правовой культуры общества. Появление у субъекта чувства долга, проявляющегося в совершении законопослушного поведения, полезного для развития социальных структур, невозможно без существенного уровня правосознания. Само правосознание состоит из двух компонентов:

1) *правовой психологии*, в которую можно включать желания индивида, его переживания и сформировавшееся привычки;

2) *правовой идеологии*, представленной в виде правовых знаний, системы ценностей, которую индивид перенял из своего окружения, и оценочных показателей права, благодаря которым субъект осуществляет анализ окружающей обстановки [20].

Государство за счет планомерно выстроенной правовой политики способно влиять на второй компонент правового сознания, развивая его до требуемого уровня. Это может происходить благодаря идеологической работе среди молодежи, пропаганде патриотических ценностей и выстраиванию доверительных отношений между государственным механизмом и институтами гражданского общества.

Правильно выстроенная система ценностей индивида будет способствовать не только формированию положительного отношения к действующим правовым предписаниям, но и обеспечивать стремление самого субъекта совершать подобные действия, одобряемые обществом и государством [21, с. 168].

Рассматривая категорию «отношение» как некое отражение психического явления, следует обозначить ее индивидуальность у каждой личности. У субъекта может быть различное отношение к социальным ценностям, распространенным в обществе, правовым нормам и иным факторам окружающей действительности. Оно может варьироваться от уважительного до отрицательного или нейтрального. В процессе анализа подобных явлений, в том числе правовых, у субъекта, обладающего высоким уровнем правосознания, выстраивается верная система ценностей, благоприятным образом влияющая на развитие общества и укрепление правопорядка. Развитое правосознание индивида знаменует качественное усвоение различных идей, принципов права и правил поведения, распространенных в обществе, а субъект в таком случае способен полноценно нести ответственность за свои действия.

Правовая культура личности способствует выстраиванию позитивного психического отношения к юридически значимым явлениям, формированию верных мотивов и целей при реализации своих прав и обязанностей. Проведенное научное исследование показало зависимость правовых норм, закрепляющих ценности юридической ответственности, от общего уровня правосознания законотворческих органов власти. При недостаточном правосознании орган законодательной власти в рамках своей деятельности может проявлять свой негативный антикультурный характер [22, с. 16]. Поэтому правотворческому субъекту следует поддерживать уровень необходимых знаний в использовании технико-юридического инструментария и постоянно стремиться к совершенствованию своих навыков [23, с. 46].

Наиболее остро взаимосвязи между юридической ответственностью и правосознанием проявляются в случае, если нормы ответственности не позволяют сделать точный вывод о правовых последствиях каких-либо юридически значимых действий. В таком случае мы можем вести речь об имеющихся пробелах, противоречиях и неточностях [24, с. 128].

В процессе исследования установлено, что позитивную ответственность индивида с ее внутренней стороны можно представить как психическое отношение в виде чувства долга и потребности исполнить имеющиеся обязанности в требуемом объеме. Подобное чувство долга будет в наличии у субъекта лишь в отсутствии борьбы мотивов, которая исключается при развитой общей правовой культуре индивида и общества в целом.

Позитивная юридическая ответственность неразрывно связана со степенью осознания и усвоения юридических требований субъектом правоотношений, которая, в свою очередь, будет зависеть от уровня правосознания и правовой культуры индивида. Правосознание способствует осмыслинию юридических предписаний нормативно-правовых актов и, как следствие, выстраиванию полноценной позитивной ответственности личности. Позитивная юридическая ответственность, в отличие от своей ретроспективной формы, опирается не на меры принуждения, а в основном на правосознание и правовую культуру населения [25, с. 35]. Ответственность в ее позитивном проявлении обеспечивает соблюдение правовых норм, выступает средством предупреждения противоправных деяний и поддерживает необходимый уровень правосознания [26, с. 23–25].

Позитивная ответственность выступает в виде внешней (видимой) части правовой культуры, а пра-

восознание занимает место ее внутренней (невидимой) части. Между тем негативная ответственность находит свое отражение в правовой антикультуре. Культура и антикультура образуют диалектическую взаимосвязь, которая заключается в постоянном конфликте. Чем выше уровень правовой культуры, тем меньше распространена в обществе антикультура, и наоборот. При этом проявление антикультуры невозможно полностью искоренить в обществе. В современных условиях политика государства должна сосредоточиться лишь на ее минимизации.

Также особенности проявления позитивной юридической ответственности были продемонстрированы на примере должностных лиц. Исследования подтвердили, что общий уровень правовой культуры должностных лиц и соответствие их деятельности морально-этическим нормам выступает показателем результативности позитивной юридической ответственности. При этом требования морально-этического соответствия должностных лиц не находят своего отражения в действующих нормативно-правовых актах. Закрепленные в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> требования относятся лишь к уровню образования, стажу работы и званиям, которые требуются для того, чтобы иметь право занимать определенные должности. В этой связи нам видится верным перенос ряда морально-этических требований в систему законодательства с целью повышения общего уровня правовой культуры и юридической ответственности должностных лиц.

Авторы, анализируя место и роль юридической ответственности в правовой системе, пришли к выводу о наличии взаимосвязи рассматриваемой категории с правосознанием в процессе реализации нормативно-правовых актов, предусматривающих меры юридической ответственности. Эффективное их применение влечет установление правопорядка, что, в свою очередь, приводит к укреплению доверительных отношений государства и общества и повышению уровня правосознания. Данная зависимость работает и в обратном направлении – в случае несовершенства правовых актов, регламентирующих юридическую ответственность, или при наличии проблем, связанных с реализацией мер ответственности, правосознание также будет подвержено процессу деформации. Отсюда можно сделать вывод,

что несовершенство законодательства пагубным образом сказывается на общем уровне правосознания. Подобную проблему невозможно решить воздействием интерпретационных актов Верховного Суда РФ или каким-либо иным способом, кроме как в результате длительной и планомерной правотворческой работы [27, с. 63].

Неразрывность правосознания и позитивной ответственности подтверждается также ранее проведенными исследованиями. Так, В.А. Елеонский считает, что позитивная юридическая ответственность содержит в себе осознание требований юридических норм и подчинение им [28, с. 73]. П.А. Фефелов рассматривает в качестве содержания субъективной стороны ответственности осознание индивидом своих обязанностей [29, с. 61]. В.Н. Кудрявцев в качестве составных элементов ответственности называет, в частности, чувство долга, осознание своих обязанностей и побуждение выполнить поручение [30, с. 100].

Обозначенные выше суждения доказывают огромное влияние правосознания в процессе формирования полноценной системы позитивной юридической ответственности субъекта. Подобный вывод выглядит весьма убедительным, поскольку право, выступая основным регулятором общественных отношений, всегда обращено к субъекту, которому свойствен определенный уровень правосознания и правовой культуры. Также благодаря правосознанию происходит формирование целей [31, с. 36], которые могут достигаться благодаря позитивной ответственности. Категория осознанности субъекта используется в юридической науке при определении субъективной стороны состава правонарушения в виде умысла и его форм. Однако при рассмотрении позитивной юридической ответственности осознанность используется субъектом не в отношении своих противоправных деяний, а применительно к правомерным поступкам, содержащим различный социально полезный результат.

В результате исследований было установлено наличие прямой связи между признаками позитивной ответственности и правосознанием. В отсутствии высокого уровня правосознания, который включал бы в себя как интеллектуальный (взгляды, идеи), так и психологический (эмоции, чувства) аспекты, реализация позитивного аспекта юридической ответственности становится невозможной. Было доказано, что

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

позитивная ответственность вместе с правосознанием содержат в себе волевой и интеллектуальный аспекты. Усвоение требований норм права выступает обязательным условием наличия ответственного поведения и правосознания.

Благодаря проведенному исследованию взаимосвязи юридической ответственности и правосознания было выявлено, что уровень культуры будет расти в случае отражения в праве идей социальной справедливости, демократичности и правового государства. Также уровень зависит от общекультурного уровня граждан, доступности культурных ценностей и наличия качественного высшего образования. Подобная зависимость показана на примере европейских государств, где уровень преступности весьма низок.

##### **5. О противоречиях позитивной юридической ответственности с правосознанием и правовой культурой**

В результате проведенных исследований было установлено, что излишняя регламентация общественных отношений и, как следствие, обилие запретов с обязанностями, зачастую абсурдных, негативным образом влияет на правосознание субъектов. Причем причины такого невосприятия даже субъектами, которые в целом не характеризуются отрицательными качествами личности, находятся в нескольких плоскостях. Во-первых, человеческое сознание обладает определенными границами и свойствами, заключающимися в элементарных нейрофизиологических возможностях, а именно – успевать осознавать правовую информацию и понимать ее. Вполне понятно, что нормы, основанные на общепринятых правилах человеческого общежития, осознаются и усваиваются в процессе социализации, но современная система права в целом, а в особенности такая ее подсистема, как подзаконные нормативно-правовые акты, изобилуют не общими требованиями, а специальными правилами поведения, которые к тому же подвержены постоянным трансформациям. Можно, конечно, сослаться на презумпцию знания закона, но при этом следует иметь в виду ее исторические корни, уходящие в римское право, когда количество законов не было столь велико и изменения в них вносились не с сегодняшней скоростью «законодательного принтера». Требования норм юридической ответственности рассчитаны на осознанное и волевое поведение, но при таком значительном нормативном массиве оно просто не сможет сформироваться. Кроме того, избыточное ведомственное нормотворчество, а иногда и законо-

дательное, влечет чрезмерную зарегламентированность отношений и отрицательным образом сказывается на правосознании. Закономерным итогом такого ведомственного нормотворчества выступает и разрастание бюрократического аппарата. Кроме того, по результатам проведенного анкетирования, данное обстоятельство выступает одним из факторов, способствующим коррупции, а следовательно, и безответственности субъектов. Авторы в своем исследовании приходят к выводу, что оптимальное количество нормативно-правовых актов можно определить на основе правотворческой политики государства, в том числе направленной и на снижение количества государственных служащих.

Следующее противоречие между ценностями, закрепленными в нормах юридической ответственности, было выявлено в результате социологического исследования. В выборку попали три категории респондентов: обычные граждане; субъекты, обладающие высшим юридическим образованием; работники бюджетных учреждений, не являющиеся государственными служащими. Исследование показало, что 70 % респондентов не отрицательно, но скептически относятся к нормативно-правовым актам как к регулятору общественных отношений, что предопределено закреплением в некоторых из них узкоклассовых интересов или откровенно популистских решений, являющихся заведомо неисполнимыми. Такое отношение также предопределено редким использованием процедуры широкого их обсуждения. Опрос также выявил наметившуюся тенденцию маргинализации сознания граждан, поскольку только 20 % соблюдают требования правовых норм на основе мотивов уважения, а оставшиеся следуют мотивам страха перед наказанием или конформизма вместе с привычным поведением. Между тем большинство опрошенных ответило утвердительно на вопрос о необходимости установления реальной, а не декларативной юридической ответственности органов государственной власти, их должностных лиц, в том числе и за глобальные стратегические просчеты, достижение виртуальных, а не реальных показателей, манипулирование цифрами и искажение статистических данных, на основе которых принимаются решения об их деятельности. Кроме того, выявлено, что «респонденты, вне зависимости от группы, основным в юридической ответственности считают наказание и предупреждение правонарушений».

Восстановление социальной справедливости, как цели юридической ответственности, респон-

денты групп “юристы” и “служащие”, в большей степени связывают с неотвратимостью наказания, а “не-юристы” делают акцент на суровости наказания, при этом достаточно большой процент в каждой из групп не видят восстановления социальной справедливости без возмещения причиненного вреда; выявлен невысокий уровень доверия респондентов к судебным и правоохранительным органам, в связи с имеющимися в их практике случаях отступления от принципа равенства перед законом и судом» [18, с. 65].

Еще одно противоречие обусловлено конфликтными отношениями предпринимателей (представителей малого и среднего бизнеса) с существующей системой ценностей, закрепленных в Налоговом кодексе РФ, а также в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Большинство норм последнего носит бланкетный характер, соответственно, они связаны с непосредственным исполнением различных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Предпринимателями отмечается, с одной стороны, чрезмерное налоговое бремя, а с другой – формализм при проведении различного рода проверок, когда не принимается во внимание понятие малозначительности нарушения, которое только формально подпадает под признаки деяния, наказуемого в административном порядке, отрицательным образом сказывается на их деятельности. При этом суммы штрафов за подобные нарушения превосходят штрафы, предусмотренные рядом статей Уголовного кодекса РФ. Зачастую они ставят под угрозу дальнейшее осуществление предпринимательской деятельности как таковой. Большинством респондентов-предпринимателей сами штрафы расцениваются как несправедливые и противоречащие принципу индивидуализации наказания. На данную проблему в своих постановлениях неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, но реформирование законодательства об административных правонарушениях на основании его решений было похоже на «починку Тришкина кафтан», так как давно назрела необходимость принятия новых Кодекса об административных правонару-

шениях и Уголовного кодекса, причем с целью их согласованности приниматься и разрабатываться они должны одновременно. Наличие такого рода штрафов и формализм со стороны проверяющих инстанций – это уже показатель правовой культуры как законодателя, так и правопримениеля, а реакцией подконтрольного субъекта выступает отсутствие уважения к закону и его невосприятие либо соблюдение из-за страха перед юридическим наказанием.

## 6. Заключение

Подводя итог, можно сделать общий вывод о роли правосознания и правовой культуры в процессе реализации юридической ответственности. При высоком уровне правовой культуры индивид с успехом осознаёт опасность и вред своего противоправного действия, его негативный характер как для себя, так и для общества в целом. Помимо этого, при развитом правосознании срабатывает психологическая установка воздержания от совершения незаконных действий в силу присущего законопослушания у субъекта. В случае же низкого уровня правосознания в психике индивида возникает борьба мотивов, что в перспективе может привести к противоправному поведению. Однако правовая культура и коллективное правосознание – это явления комплексные. Сложно утверждать о правовой культуре обычных граждан при отсутствии таковой у представителей власти, а последние, как известно, являются отражением нашего общества. Получается своеобразный замкнутый круг, разорвать который можно только путем взаимных усилий и изменений. В заключение относительно взаимосвязи позитивной юридической ответственности и правосознания и правовой культуры необходимо отметить, что она не носит линейного и упрощенного характера, так как не любые ответственные с юридической точки зрения могут выступать в качестве проявления правовой культуры. Правовая культура – это явление, находящееся над позитивной юридической ответственностью, основанная на глубоком правосознании и уважении к закону.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий : моногр. / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского, А. А. Мусаткиной. – М. : РИОР, 2020. – 658 с.
2. Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы : моногр. / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского, А. А. Мусаткиной. – М. : РИОР, 2021. – 263 с.

3. Теория государства и права : учеб. для бакалавров / под ред. В. К. Бабаева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 715 с.
4. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2002. – 558 с.
5. Кузьмин И. А. Специфика сравнительно-правовых исследований юридической ответственности / И. А. Кузьмин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 6–15.
6. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский ; под ред. Р. Л. Хачатурова. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 385 с.
7. Брахцин М. Воля и волевые качества личности / М. Брахцин // Психология личности в социалистическом обществе: активность и развитие личности. – М. : Наука, 1989. – С. 134–144.
8. 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.
9. Станкин А. Н. Правовая культура, правосознание и ценности юридической ответственности научно-педагогических работников (на основе материалов социологического исследования) / А. Н. Станкин // Образование и право. – 2021. – № 9. – С. 319–324.
10. Маркин А. В. Логика юридической ответственности / А. В. Маркин. – М. : Nota Bene, 2010. – 218 с.
11. Напалкова И. Г. Культура законотворчества как важнейший компонент правовой культуры общества / И. Г. Напалкова // Правовая культура. – 2020. – № 4. – С. 23–35.
12. Липинский Д. А. Взаимосвязи, взаимодействие и противоречия социальных ценностей и юридической ответственности (Часть 1) / Д. А. Липинский, Н. В. Макарейко, А. А. Мусаткина // Правовая культура. – 2021. – № 3. – С. 22–32.
13. Козырева П. М. Правовое сознание и доверие / П. М. Козырева // Полис. Политические исследования. – 2008. – № 4. – С. 86–101.
14. Чуклова Е. В. Единство, различия и противоречия правосознания и правовой культуры граждан, занятых в частном секторе экономики, с ценностями юридической ответственности (на основе материалов социологического исследования) / Е. В. Чуклова // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 9. – С. 118–121.
15. Чернявский А. Г. Право как регулятор отношений по поводу ценностей: теоретико-правовые аспекты / А. Г. Чернявский // Государство и право. – 2021. – № 1. – С. 26–35.
16. Топеха Т. А. Роль воздействия правовой системы, как социального института, на рост деструктивных форм поведения среди молодежи / Т. А. Топеха // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – Вып. 44. – С. 209–237.
17. Рыков А. Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов возникающих в сфере публичной власти / А. Н. Рыков // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 3. – С. 4–18.
18. Станкин А. Н. Отражение и восприятие ценностей права и юридической ответственности в правосознании различных категорий субъектов юридической ответственности (на основе материалов социологического исследования) / А. Н. Станкин // Образование и право. – 2020. – № 8. – С. 60–65.
19. Макарейко Н. В. Методология и методика исследования единства, различий и противоречий правосознания с ценностями юридической ответственности / Н. В. Макарейко, А. Н. Станкин, Е. В. Чуклова // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 9. – С. 35–38.
20. Drozdova A. Legal Awareness and Legal Culture as Elements and Means for the Implementation of a Mechanism for Ensuring the Legal Impact / A. Drozdova, L. Balakireva, T. Vorotilina, E. Makarova, V. Meleshkin // Opcion. – 2019. – Año 35, Especial № 19. – P. 2922–2934.
21. Гулевич О. А. Правосознание и правовая социализация : аналит. обзор / О. А. Гулевич, Е. О. Голынчик. – М. : Междунар. о-во им. Л.С. Выготского, 2003. – 270 с.
22. Трофимов В. В. Антикультурные проявления в правотворчестве как негативный аспект правовой жизни современного российского общества: проблема идентификации и минимизации / В. В. Трофимов, В. Ю. Самородов // Правовая культура. – 2021. – № 3. – С. 13–22.
23. Архипова Е. Ю. Диалектика взаимосвязи юридической техники и культуры правотворчества / Е. Ю. Архипова // Правовая культура. – 2021. – № 4. – С. 43–49.

24. Чуклова Е. В. К вопросу о методике исследования единства, различий и противоречий правосознания с ценностями юридической ответственности / Е. В. Чуклова // Российская наука в современном мире : сб. ст. XL междунар. науч.-практ. конф. – М., 2021. – С. 128–130.
25. Ступаков В. И. Конституционное правосознание в системе конституционно-правовых мер защиты единства, стабильности и безопасности российского государства и общества от внешних угроз / В. И. Ступаков, Г. В. Петрова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 6. – С. 35–41.
26. Свекаренко В. А. К вопросу об ответственности работодателя за нарушения законодательства о труде / В. А. Свекаренко, Е. Ю. Сирик, Э. В. Черкасова // Трудовое право в России и за рубежом. – 2010. – № 1. – С. 23–25.
27. Липинский Д. А. Влияние юридической ответственности на трансформацию правосознания сотрудников органов внутренних дел / Д. А. Липинский, Н. В. Макарейко // Правовая культура. – 2021. – № 1. – С. 58–69.
28. Елеонский В. А. Уголовное наказание: единство ретроспективной и позитивной уголовной ответственности / В. А. Елеонский // Вопросы ответственности и наказания. – Рязань : Ряз. высш. шк. МВД СССР, 1987. – С. 72–84.
29. Фефелов П. А. Механизм уголовно-правовой охраны (основные методологические проблемы) / П. А. Фефелов. – М. : Наука, 1992. – 252 с.
30. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология / В. Н. Кудрявцев. – М. : Юридическая литература, 1982. – 287 с.
31. Мясищев В. Н. Структура личности и отношение человека к действительности / В. Н. Мясищев // Психология личности : тексты. – М. : Изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 1982. – С. 30–48.

#### REFERENCES

1. Mal'ko A.V., Lipinskii D.A., Musatkina A.A. (eds.). *Legal responsibility in the legal system of Russia: regulatory and legal implementation problems of relationships, interactions and contradictions*, Monograph. Moscow, RIOR Publ., 2020. 658 p. (In Russ.).
2. Mal'ko A.V., Lipinskii D.A., Musatkina A.A. (eds.). *Legal responsibility in the legal system of Russia: the concept of interaction, relationships and elimination of contradictions with other elements of the legal system*, Monograph. Moscow, RIOR Publ., 2021. 263 p. (In Russ.).
3. Babaeva V.K. (ed.). *Theory of state and law*, Textbook for bachelors, 3rd ed. Moscow, Yurait Publ., 2014. 715 p. (In Russ.).
4. Korel'skii V.M., Perevalov V.D. (eds.). *Theory of state and law*, Textbook for universities, 2nd ed. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2002. 558 p. (In Russ.).
5. Kuzmin I.A. Specificity of Comparative Legal Researches of Legal Liability. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 35, pp. 6–15. (In Russ.).
6. Lipinskii D.A. *Problems of legal responsibility*, ed. by R.L. Khachaturov. St. Petersburg, Juridicheskii tsentr Press Publ., 2003. 385 p. (In Russ.).
7. Brakhtsin M. Will and volitional qualities of personality, in: *Psichologiya lichnosti v sotsialisticheskem obshchestve: aktivnost'i i razvitiye lichnosti*, Moscow, Nauka Publ., 1989, pp. 134–144. (In Russ.).
8. Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. Legal responsibility as a means of preventing offenses: current problems. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 4, pp. 4–24. (In Russ.).
9. Stankin A.N. Legal Culture, Legal Consciousness and Values of Legal Responsibility of Scientific and Pedagogical Workers (Based on Sociological Research Materials). *Obrazovanie i pravo*, 2021, no. 9, pp. 319–324. (In Russ.).
10. Markin A.V. *The logic of legal responsibility*. Moscow, Nota Bene Publ., 2010. 218 p. (In Russ.).
11. Napalkova I.G. The culture of lawmaking as the most important component of the legal culture of society. *Pravovaya kul'tura*, 2020, no. 4, pp. 23–35. (In Russ.).
12. Lipinsky D.A., Makareiko N.V., Musatkina A.A. Relationships, interaction and contradictions of social values and legal responsibility (Pt. 1). *Pravovaya kul'tura*, 2021, no. 3, pp. 22–32. (In Russ.).

13. Kozyreva P.M. Legal Consciousness and Trust. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 2008, no. 4, pp. 86–101. (In Russ.).
14. Chuklova E.V. Unity, Differences and Contradictions of Legal Consciousness and Legal Culture of Citizens Employed in the Private Sector of the Economy with the Values of Legal Responsibility (Based on Sociological Research Materials). *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2021, no. 9, pp. 118–121. (In Russ.).
15. Chernyavsky A.G. Law as a Regulator of Relations about Values: Theoretical and Legal Aspects. *Gosudarstvo i pravo*, 2021, no. 1, pp. 26–35. (In Russ.).
16. Topekha T.A. The role of the impact of the legal system, as a social institution, on the growth of destructive forms of behavior among young people. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2019, iss. 44, pp. 209–237. (In Russ.).
17. Rykov A.N. The ratio of state and municipal interests as interests arising in the sphere of public authority. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2017, no. 3, pp. 4–18. (In Russ.).
18. Stankin A.N. Reflection and Perception of the Values of Law and Legal Responsibility in the Legal Consciousness of Various Categories of Subjects of Legal Responsibility (Based on Sociological Research Materials). *Obrazovanie i pravo*, 2020, no. 8, pp. 60–69. (In Russ.).
19. Makareiko N.V., Stankin A.N., Chuklova E.V. Methodology and methodology for the study of the unity, differences and contradictions of legal consciousness with the values of legal responsibility. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2021, no. 9, pp. 35–38. (In Russ.).
20. Drozdova A., Balakireva L., Vorotilina T., Makarova E., Meleshkin V. Legal Awareness And Legal Culture As Elements And Means For The Implementation Of A Mechanism For Ensuring The Legal Impact. *Opcion*, 2019, vol. 35, spec. no. 19, pp. 2922–2934.
21. Gulevich O.A., Golynchik E.O. *Legal consciousness and legal socialization*, Analytical review. Moscow, International Society named after L.S. Vygotsky Publ., 2003. 270 p. (In Russ.).
22. Trofimov V.V., Samorodov V.Yu. Anti-cultural manifestations in law-making as a negative aspect of the legal life of modern Russian society: the problem of identification and minimization. *Pravovaya kul'tura*, 2021, no. 3, pp. 13–22. (In Russ.).
23. Arkhipova E.Yu. Dialectics of the relationship between legal technique and the culture of lawmaking. *Pravovaya kul'tura*, 2021, no. 4, pp. 43–49. (In Russ.).
24. Chuklova E.V. On the question of the methodology for studying the unity, differences and contradictions of legal consciousness with the values of legal responsibility, in: *Rossiiskaya nauka v sovremenном mire*, Collection of articles of the XL international scientific and practical conference, Moscow, 2021, pp. 128–130. (In Russ.).
25. Stupakov V.I., Petrova G.V. Constitutional legal consciousness in the system of constitutional and legal measures to protect the unity, stability and security of the Russian state and society from external threats. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2019, no. 6, pp. 35–41. (In Russ.).
26. Svechkarenko V.A., Sirik E.Yu., Cherkasova E.V. To the question of the employer's responsibility for violations of labor legislation. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, 2010, no. 1, pp. 23–25. (In Russ.).
27. Lipinsky D.A., Makareiko N.V. The influence of legal responsibility on the transformation of the legal consciousness of employees of internal affairs bodies. *Pravovaya kul'tura*, 2021, no. 1, pp. 58–69. (In Russ.).
28. Eleonskii V.A. Criminal punishment: the unity of retrospective and positive criminal liability, in: *Voprosy otvetstvennosti i nakazaniya*, Ryazan, Ryazan Higher School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1987, pp. 72–84. (In Russ.).
29. Fefelov P.A. *The mechanism of criminal law protection (main methodological problems)*. Moscow, Nauka Publ., 1992. 252 p. (In Russ.).
30. Kudryavtsev V.N. *Legal behavior: norm and pathology*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 287 p. (In Russ.).
31. Myasishchev V.N. The structure of personality and the relationship of a person to reality, in: *Psichologiya lichnosti*, texts. Moscow, Lomonosov Moscow State University Publ., 1982, pp. 30–48. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Малько Александр Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, <sup>1</sup> профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, <sup>2</sup> профессор кафедры конституционного и административного права

<sup>1</sup> Поволжский институт Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

<sup>2</sup> Тольяттинский государственный университет

<sup>1</sup> 410003, Россия, г. Саратов, ул. Радищева, 55

<sup>2</sup> 445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14

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. Реализация юридической ответственности в правосознании и правовой культуре / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 5–18. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).5-18.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Alexander V. Malko** – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation; <sup>1</sup> Professor, Department of State and Legal Disciplines; <sup>2</sup> Professor, Department of Constitutional and Administrative Law

<sup>1</sup> Volga Institute of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

<sup>2</sup> Togliatti State University

<sup>1</sup> 55, Radishcheva ul., Saratov, 410003, Russia

<sup>2</sup> 14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia

E-mail: alex25-58@mail.ru

RSCI SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

**Dmitrii 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

E-mail: Dmitri8@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 4145-7652; AuthorID: 368247

**Roman S. Markunin** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory of 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. Implementation of legal responsibility in legal consciousness and legal culture. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 5–18. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).5-18. (In Russ.).

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕНЕЗИСА ЦИФРОВОЙ ЛИЧНОСТИ

**О.А. Степанов, М.М. Степанов**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –  
21 сентября 2021 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Исследуется правовое регулирование института цифровой личности на международном, региональном и национальном уровнях, в том числе в Российской Федерации. Делаются выводы об особенностях международно-правового регулирования отношений, связанных с генезисом правовой личности, правового регулирования данных отношений в Европейском Союзе и Китае. Особое внимание уделяется проблемам правового регулирования генезиса цифровой личности в Российской Федерации, где, по большей мере, урегулированы отношения в области цифрового профиля и цифрового образа. Отмечается, что дальнейшее отсутствие правового регулирования сбора и обработки информации, составляющей содержание цифрового следа личности, в России приведет к массовому нарушению прав и свобод человека.

**Ключевые слова**

Правовое регулирование,  
сетевое пространство,  
виртуальное пространство,  
цифровая личность, цифровой  
профиль, цифровой образ,  
цифровой след, права человека

## LEGAL REGULATION OF THE GENESIS OF DIGITAL IDENTITY

**Oleg A. Stepanov, Mikhail M. Stepanov**

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
Russia*

**Article info**

Received –  
2021 September 21  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The article deals with a new phenomenon for the legal science – the institute of legal regulation of the genesis of digital identity.

The subject of the research is the relations that emerge in the process of such regulation. The aim of the research is to analyze the legal regulation of the institute of digital identity at the international, regional and national levels, including in the Russian Federation. The methodological basis of the research is the logical and systematic methods of scientific knowledge, as well as methods of analysis and synthesis, formal-dogmatic and comparative-legal methods.

International, foreign and domestic experience in the genesis of digital identity is studied. The features of legal regulation of each of the elements of digital identity – digital profile, digital image, digital footprint – are analyzed. At the same time, the legal regulation of the relevant relations is considered in their dynamics. As a result of the study, conclusions were made about the peculiarities of international legal regulation of relations related to the genesis of a legal identity, the legal regulation of these relations in the European Union and China. It is noted that international legal regulation of relations related to the genesis of legal personality is carried out, as a rule, only in connection with the need to protect human rights and freedoms in the digital age, including in virtual space; in the European Union the legal regulation is mainly subject to the digital profile of the person, based on his personal data; at the level of individual states the most holistic and systemic regulation of relations related to digital identity is carried out in the People's Republic of China on the Special attention is given to the problems of legal regulation of the genesis of digital identity in the Russian Federation. It is noted that the problems of legal regulation of the genesis of digital identity are becoming particularly relevant at the present time. Its theoretical comprehension is a prerequisite for improving current legislation and law enforcement practice in the Russian Federation.

**Keywords**

Legal regulation, network space,  
virtual space, digital identity,  
digital profile, digital image,  
digital footprint, human rights

It is pointed out that there are significant gaps in the legal regulation of relations related to the digital footprint in Russia, the most regulated relations in the area of digital profile and digital image; further lack of legal regulation of the collection and processing of information that constitutes the content of the digital identity footprint in Russia will lead to a massive violation of individual rights and freedoms.

The study also found that the international legal regulation of relations related to the genesis of the legal personality is usually carried out only in connection with the need to protect human rights and freedoms in the digital age, including in virtual space, and in the European Union the legal regulation is mainly subject to the digital profile of the person, which is based on his personal data.

## 1. Введение

Одним из результатов развития технологий в XXI в. стала оцифровка окружающего нас мира путем создания различных цифровых копий в виртуальном пространстве. При этом широкое распространение получают не только цифровые двойники физических объектов и процессов, которые представляют собой их цифровые профили (модели) [1, с. 56; 2], но и цифровая личность, которая характеризуется совокупностью кодированной информации о конкретном человеке (персональные данные, индивидуальные потребности, результаты деятельности, отношения, биография, личностные особенности и привычки), обладающей свойствами передаваемости в виртуальном пространстве и обработки искусственным интеллектом [3, с. 51]. Отмечаются и другие характеристики этого понятия [4, с. 64; 5, с. 88; 6, с. 230; 7, с. 194].

Структура цифровой личности включает в себя три основных элемента: цифровой профиль, цифровой образ и цифровой след. Цифровой профиль – наиболее важная часть цифровой личности, представляющая собой совокупность персональных и иных связанных с ними данных индивида в виртуальном пространстве, содержащихся в информационных базах уполномоченных на их обработку субъектов. С учетом этого инфраструктуру цифровой личности даже предлагается отнести к критической информационной инфраструктуре, которая должна соответствовать всем требованиям информационной безопасности [8, с. 6]. Цифровой образ представляет собой конструкт, самостоятельно и креативно создаваемый индивидом в виртуальном мире и содержащий информацию о собственном образе, имидже, биографии, идентичности, самопрезентации и пр. (учетные записи и профили в соцсетях, мессенджерах, компьютерных играх и т. д.). Третим и наибо-

лее значительным по объему элементом структуры цифровой личности является понимаемый в узком смысле цифровой след – совокупность информации, оставляемой субъектом в виртуальном пространстве при совершении им каких-либо действий в интернет-среде<sup>1</sup>.

Генезис цифровой личности повлек за собой необходимость правового регулирования связанных с ней отношений. Оно осуществляется как на международном, так и на национальном уровне. На уровне межгосударственного взаимодействия принимаются акты, регулирующие только отдельные аспекты отношений, связанных с цифровой личностью, как правило, касающиеся ее прав и свобод. На внутригосударственном уровне правовое регулирование осуществляется гораздо более масштабно, однако системное правовое регулирование отсутствует и здесь (наверное, за исключением только Китайской Народной Республики, об опыте которой речь пойдет далее). Нормативные правовые акты принимаются ситуативно и бессистемно, регулируя наиболее значимые и актуальные на данный момент общественные отношения, осуществляя фрагментарное правовое регулирование. При этом каждое государство идет своим путем, решая актуальные именно для него задачи. Особенности национальной регламентации Интернета определяются культурой общества в самом широком смысле этого слова [9].

В юридической науке в настоящее время отсутствуют специальные исследования, посвященные проблемам правового регулирования института цифровой личности. Среди научных работ, затрагивающих данную проблематику, можно выделить статью А.К. Жаровой [10], в которой рассматривается проблема правового обеспечения требований об информировании субъекта персональных данных при его

<sup>1</sup> В широком смысле под цифровым следом понимается любое действие индивида в виртуальном пространстве, внесшее в него изменения. С этой точки зрения цифровой

след включает в себя, в том числе, и цифровую личность в целом, так как она представляет собой кодированную информацию, которая находится в интернет-среде.

профилировании. Н.А. Жильцов и О.И. Чердаков исследовали эффективность использования правового инструментария в киберпространстве [11]. В работе Н.А. Жильцова, О.И. Чердакова, С.Б. Куликова изучается законодательное регулирования отношений в киберпространстве [12]. В.Б. Наумов исследовал информационно-правовые проблемы формирования цифрового профиля в контексте процессов идентификации [13].

В свете изложенного проблематика правового регулирования генезиса цифровой личности приобретает в настоящее время особую актуальность. Ее теоретическое осмысление является необходимым условием для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

## **2. Международно-правовое регулирование отношений, связанных с цифровой личностью**

Среди международно-правовых актов, регулирующих генезис цифровой личности, необходимо прежде всего выделить резолюцию Совета ООН по правам человека от 16 июня 2012 г. A/HRC/RES/20/8, в которой указывается, что те же права, которые человек имеет в офлайновой среде, должны также защищаться и в онлайновой среде<sup>2</sup>. Таким образом, закрепляется, что цифровая личность в виртуальном пространстве обладает, как минимум, теми же правами, что и личность в реальном мире.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. A/RES/68/167 посвящена праву на неприкосновенность личной жизни в цифровой век. В ней отмечается, что быстрые темпы технологического развития позволяют людям во всех регионах мира пользоваться новыми информационными и коммуникационными технологиями и в то же время повышают способность правительства, компаний и физических лиц отслеживать, перехватывать и собирать информацию. Это может привести к нарушению или ущемлению прав человека, особенно права на неприкосновенность личной жизни<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Резолюция Совета ООН по правам человека от 16 июля 2012 г. A/HRC/RES/20/8 «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете». URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/20/8> (дата обращения: 14.09.2021).

<sup>3</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. A/RES/68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/68/167> (дата обращения: 14.09.2021).

<sup>4</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2014 г. A/RES/69/166 «Право на неприкосновенность лич-

ной жизни в эпоху цифровых технологий». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/69/166> (дата обращения: 14.09.2021).

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2014 г. A/RES/69/166 указывалось, что агрегирование определенных видов метаданных может раскрыть информацию личного характера и данные, касающиеся поведения, социальных отношений, индивидуальных предпочтений и личности человека; что слежение за цифровой связью должно осуществляться в соответствии с международно-правовыми обязательствами в области прав человека и на основе соответствующей нормативно-правовой базы; что государства должны обеспечивать соблюдение международно-правовых обязательств в области прав человека, когда они перехватывают цифровые сообщения отдельных лиц и/или осуществляют сбор данных личного характера и когда они требуют раскрытия данных личного характера от третьих сторон, включая частные компании<sup>4</sup>.

Результатом принятия данных резолюций стала не только защита прав реальной личности, но и ее цифрового двойника, так как новые возможности получения информации о ней, новые способы нарушения прав личности связываются, в первую очередь, с развитием технологий получения данных в виртуальной среде.

## **3. Регулирование отношений, связанных с цифровой личностью, на региональном уровне**

Помимо международных нормативных правовых актов отношения, связанные с цифровой личностью, регулируются и региональным законодательством. В качестве примера можно привести соответствующие акты Европейского Союза. Важнейшим из них является Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, вступившая в силу 1 октября 1985 г.<sup>5</sup> (в Российской Федерации она была ратифицирована в 2005 г.<sup>6</sup>; далее – Конвенция). Целью принятия Конвенции стало обеспечение уважения прав и основных свобод каждого физического лица, в частности его права на неприкосновенность частной жизни в отношении обработки касающихся его персональных

ной жизни в эпоху цифровых технологий». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/69/166> (дата обращения: 14.09.2021).

<sup>5</sup> Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 5. Ст. 419.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 52 (ч. 1). Ст. 5573.

данных. При этом под персональными данными в соответствии со ст. 2 Конвенции понималась любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице. Значение Конвенции заключается в том, что она установила гарантии прав субъекта персональных данных. Например, она закрепила, что любому лицу должна быть предоставлена возможность знать о существовании автоматизированного файла персональных данных; получить подтверждение того, хранятся ли касающиеся его персональные данные в автоматизированном файле данных, а также получить такие данные в доступной для понимания форме; добиваться исправления или уничтожения таких данных; прибегать к средствам правовой защиты в случае необходимости.

В октябре 2018 г. в Страсбурге был подписан Протокол о внесении изменений в Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (*CETS* № 223; далее – Протокол)<sup>7</sup>, к которому присоединилась и Россия<sup>8</sup>. Целью подготовки Протокола стала адаптация положений Конвенции к новым вызовам в области защиты физических лиц при обработке персональных данных, учитывая диверсификацию, интенсификацию и глобализацию обработки данных и потоков персональных данных. При этом в Протоколе подчеркивалось, что он признаёт преимущественную роль Конвенции в защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и, в более широком смысле, в защите прав человека и его основных свобод.

Конвенция и Протокол сыграли огромную роль в оформлении правового статуса цифровой личности. Их содержанием стало правовое регулирование отношений, связанных с наличием и обработкой персональных данных в сетевом пространстве. Таким образом, правовую регламентацию получил важнейший элемент цифровой личности – цифровой профиль.

Еще одним значимым правовым актом в сфере регулирования отношений, связанных с цифровой личностью (цифровым профилем), стал Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 2016/679 «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обра-

щении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)» (*General Data Protection Regulation, GDPR*; далее – Регламент), принятый в Брюсселе 27 апреля 2016 г.<sup>9</sup> В Регламенте указывалось, что в связи с быстрым развитием технологий и глобализацией появились новые проблемы, связанные с защитой персональных данных. Масштаб сбора и обмена персональными данными существенно увеличился. Технологии позволяют частным компаниям и органам государственной власти в рамках осуществления своей деятельности использовать персональные данные в беспрецедентном масштабе. В то же время физические лица всё чаще стали делать личную информацию доступной.

Важнейшей особенностью Регламента стал экстерриториальный принцип его применения (ст. 3). Вне зависимости от того, кто и где проводит обработку персональных данных, если это имеет отношение к жителям Евросоюза, то эта деятельность подпадает под действие *GDPR*. В том числе сюда относится и обработка данных, связанных с мониторингом поведенческой активности граждан Европейского Союза, включая исследование деятельности физических лиц в сети «Интернет». Это связано с тем, что данная информация после применения способов обработки персональных данных составляет профиль субъекта для принятия связанных с ним решений или анализа или прогнозирования его личных предпочтений, форм поведения и жизненных позиций (п. 22–24 Преамбулы).

Согласно Регламенту под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу. При этом под идентифицируемым лицом понимается лицо, которое может быть идентифицировано прямо или косвенно, в частности посредством таких идентификаторов, как имя, идентификационный номер, сведения о местоположении, идентификатор в режиме онлайн, или через один или несколько признаков, характерных для физической, психологической, генетической, умственной, экономической, культурной или социальной идентичности указанного физического лица.

<sup>7</sup> Протокол о внесении изменений в Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 10.10.2018 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 12.

<sup>8</sup> Распоряжение Президента РФ от 10 октября 2018 г. № 294-рп «О подписании Протокола о внесении измене-

ний в Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 42 (ч. II). Ст. 6455.

<sup>9</sup> Official Journal of the European Union. 2016. № L 119. P. 1.

Новацией Регламента стало введение понятия «формирование профиля». Под ним понимается любая форма автоматизированной обработки персональных данных в целях оценки определенных индивидуальных признаков физического лица, в частности относящихся к производственным показателям указанного лица, экономической ситуации, здоровью, индивидуальным предпочтениям, интересам, надежности, поведению, месторасположению или передвижению.

Важнейшим принципом обработки персональных данных стала законность, одним из главных элементов которой является согласие субъекта на обработку его персональных данных. В соответствии со ст. 7 Регламента лицо, обрабатывающее персональные данные субъекта, должно иметь возможность доказать, что субъект дал согласие на эту процедуру. Субъект персональных данных имеет право на отзыв своего согласия. Кроме того, в соответствии со ст. 16 Регламента он вправе потребовать изменения относящихся к нему неточных персональных данных и их дополнения. Также субъект персональных данных имеет право на их удаление («право на забвение»).

Раздел 2 Регламента (ст. 13–15) посвящен обязанностям лиц, обрабатывающих персональные данные субъекта, и правам последнего. В соответствии со ст. 15 Регламента субъект имеет право запрашивать подтверждение, обрабатываются ли его персональные данные, и если да, то он имеет право доступа к ним и к дополнительной информации, касающейся процесса обработки и использования этих данных. Еще одно значимое право субъекта сформулировано в ст. 22 Регламента, которая устанавливает, что он должен иметь право не подпадать под действие решения, основанного исключительно на автоматической обработке, включая формирование профиля, которое порождает юридические последствия в отношении него или существенно на него воздействует. И хотя из этого правила существует ряд исключений, важность этого права во время активного внедрения технологий искусственного интеллекта во все сферы общественной жизни трудно переоценить.

В Регламенте выделен раздел, посвященный безопасности персональных данных. В нем, в числе прочего, говорится о том, что соответствующие лица

должны осуществить псевдонимизацию (обработку персональных данных таким образом, что персональные данные не могут быть больше отнесены к определенному субъекту данных без использования дополнительной информации) и криптографическую защиту персональных данных; гарантировать постоянную конфиденциальность, целостность, доступность и устойчивость систем и услуг, связанных с их обработкой (ст. 32 Регламента).

Таким образом, следует отметить, что на территории Евросоюза в последние годы было принято несколько нормативных правовых актов в рассматриваемой области. Они обеспечивают достаточно полное регулирование отношений, связанных со всеми элементами цифровой личности – цифровым профилем, цифровым образом и цифровым следом. При этом большее внимание в Европейском Союзе уделяется правовому регулированию и защите цифрового профиля, персональным и связанным с ними данным.

#### 4. Регулирование отношений, связанных с цифровой личностью, в Китайской Народной Республике

На национальном уровне наиболее полное регулирование отношений, связанных с генезисом цифровой личности, осуществляется в Китайской Народной Республике (КНР). Это связано с тем, что 1 января 2021 г. на всей территории КНР должна была в полном объеме заработать национальная система социального кредита (ее введение отложено из-за пандемии COVID-19 и технических сложностей реализации этого проекта). Система социального кредита – это своеобразный показатель благонадежности всех граждан и проживающих в Китае иностранцев, а также юридических лиц<sup>10</sup>. Практическая реализация этого проекта началась 14 июня 2014 г., когда Госсовет КНР принял План строительства системы социального кредита (2014–2020 гг.)<sup>11</sup>. В его развитие на местном уровне принимались собственные нормативные правовые акты. В качестве примеров такого правотворчества можно привести деятельность региональных законодательных органов – Собрания народных представителей провинции Хубэй, Собрания народных представителей провинции Хэбэй, Шанхайского муниципального народного конгресса [14].

<sup>10</sup> В данном случае термин «кредит» имеет отношение не только к экономическим отношениям, но и к социальной сфере и понимается как возможность доверять субъекту

на основе наличия разнообразной информации, характеризующей его с различных сторон.

<sup>11</sup> URL: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content\\_8913.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm) (дата обращения: 14.09.2021).

В основе системы социального кредита лежит сбор и обработка информации о физических и юридических лицах на территории Китая. Эта деятельность осуществляется как на уровне Правительства КНР, которое создало Всекитайскую объединенную платформу кредитной информации, так и на уровне отдельных регионов, которые формировали свои информационные платформы.

Для удобства сбора информации о субъектах каждому физическому лицу был присвоен персональный идентификационный код. В соответствии с Законом КНР от 28 июля 2003 г. об удостоверениях личности его номер является пожизненным идентификатором гражданина Китая<sup>12</sup>. Идентификационный код необходим для получения государственных услуг, использования электронных платежных систем, осуществления покупок в онлайн-магазинах, оформления проездных документов, приобретения сим-карт, регистрации в качестве интернет-пользователей и пр. [15; 16]. В настоящее время применяется 18-значный идентификационный код. Его используют для сбора данных о физических лицах и формирования их досье, которое затем хранится в соответствующей кредитной платформе [17, с. 151].

Важную роль в регулировании отношений в виртуальном пространстве играет Закон КНР от 7 ноября 2016 г. «О кибербезопасности» (далее – Закон), вступивший в силу с 1 июня 2017 г.<sup>13</sup> Закон был принят с целью защитить национальный суверенитет в киберпространстве и обеспечить безопасность персональных данных интернет-пользователей. Он провозгласил защиту персональной информации в Сети фундаментальным правом граждан Китая. В нем указывается, что персональная информация физических лиц охраняется законом, и никто не может злоупотреблять правом на использование данной информации в интернет-пространстве или ненадлежащим образом использовать ее. В соответствии с Законом поставщики сетевых услуг при сборе личной информации должны получить на это согласие пользователя; поставщикам сетевых услуг запрещен сбор личной информации, не имеющей отношения к этим услугам; пользователь имеет право потребовать удаления информации о нем, а если она неверна – исправить ее. Одновременно с усилением защиты персональных данных была ликвидирована анонимность пользователей. В соответствии с Законом для доступа

к Сети, регистрации доменных имён, предоставления информации, обмена мгновенными сообщениями и получения других услуг пользователи обязаны предоставить оператору настоящую идентификационную информацию, в противном случае им откажут в оказании данной услуги. Также Закон упростил государственный контроль за деятельностью интернет-компаний и облегчил государственным органам доступ к их данным. Он обязал хранить определенную информацию, включая персональные данные, в центрах их обработки на территории Китая [18].

В КНР осуществляется правовое регулирование отношений, связанных со всеми элементами цифровой личности: цифровым профилем, цифровым образом и цифровым следом. При этом подход к этому регулированию в корне отличается от того, который принят в Евросоюзе и рекомендован международными нормативными правовыми актами. Так, цифровой профиль, основу которого составляют персональные данные, в Китае имеет публичный характер и лишен той приватности, которая существует в демократических государствах. Одним из специфических элементов китайского варианта правового регулирования цифрового профиля стало решение о создании особой информационной платформы *Credit China*. На этой платформе в открытом доступе размещены «красные» и «черные» списки физических лиц (в «красные» списки занесены лица, являющиеся примером для остальных граждан Китая, а в «черные» – лица, утратившие «доверие») и сообщается о запретах и ограничениях для лиц, внесенных в «черные» списки [19]. Таким образом, персональные данные граждан Китая открыты для всех; с ними, а также с ограничениями, установленными в отношении конкретного лица, можно ознакомиться в Интернете. Подобные списки существуют и на местах, к ним также открыт доступ в Сети.

Важнейшей особенностью правового регулирования генезиса цифровой личности в КНР стало регулирование цифрового образа личности. Учитывая отсутствие анонимности в Интернете, содержание цифрового образа отслеживается и оценивается системой социального кредита. Данные о наполнении профиля в социальной сети, предпочтении в выборе игры в Интернете, поведении и участии в общении в виртуальном пространстве и другие характеризуют личность и влияют на социальный рейтинг субъекта. Поэтому

<sup>12</sup> URL: [https://chinalaw.center/administrative\\_law/china\\_resident\\_identity\\_card\\_law\\_revised\\_2011\\_russian/](https://chinalaw.center/administrative_law/china_resident_identity_card_law_revised_2011_russian/) (дата обращения: 14.09.2021).

<sup>13</sup> URL: <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B3%95/16843044> (дата обращения: 14.09.2021).

уже в недалеком будущем при формировании цифрового образа гражданами Китая исчезнут его главные особенности – индивидуальность, креативность, свобода самовыражения, а его содержанием станет одобренная государством информация.

Правовое регулирование цифрового следа как элемента цифровой личности в Китае представляется наиболее полным в мире. В соответствии с действующим законодательством в стране не только отслеживается любая деятельность в Интернете, но и имеются самые развитые на планете системы видеонаблюдения и слежения за гражданами с помощью смарт-гаджетов.

В КНР к 2020 г. планировалось реализовать проект видеонаблюдения *Sharp Eyes* («Острые глаза»). Его задачей является идентификация любого китайского гражданина по фотографии на удостоверении личности в течение трех секунд с точностью около 90 %<sup>14</sup>. Для этого к 2020 г. в КНР предполагалось установить 626 млн камер видеонаблюдения (к 2017 г. их насчитывалось 176 млн)<sup>15</sup>. Предшественником «Острых глаз» стала программа *China Skynet*, создание которой завершилось в 2017 г. Содержанием данной программы стало создание крупнейшей в мире сети видеонаблюдения с более чем 20 млн камер, объединенных в единую сеть, информацию с которых обрабатывал искусственный интеллект<sup>16</sup>.

Что же касается использования данных со смарт-гаджетов, то главным и наиболее информативным из них стал смартфон. В Китае в продаваемые смартфоны устанавливаются обязательные приложения, отслеживающие передвижение человека, его покупки, заказы, платежи, состояние здоровья, контакты, активность в соцсетях и Интернете и пр. При этом каждый смартфон привязан к его владельцу, личность которого идентифицирована. Для этого в 2010 г. всем пользователям мобильных телефонов пришлось зарегистрироваться под своим настоящим именем [19]. А в начале декабря 2019 г. в Китае вступил в силу закон, в соответствии с которым при покупке сим-карты его жителям необходимо пройти процедуру сканиро-

вания лица<sup>17</sup>. Также сканирование лица стало обязательным при подключении новых мобильных сервисов<sup>18</sup>. Таким образом, в КНР каждый владелец смартфона или сим-карты идентифицирован, передаваемая на удаленный сервер информация об их пользователе «привязывается» к конкретному человеку. Информацию о своих владельцах собирают не только смартфоны, но и другие смарт-гаджеты, например умные часы (смарт-часы) и современные телевизоры с выходом в Интернет. В этой связи отмечается, что в современном мире любое интеллектуальное устройство в доме, офисе, на улице может стать потенциальным окном в частную жизнь человека [21, с. 63]. Таким образом, в соответствии с законодательством КНР практически любой цифровой след, оставляемый ее гражданином, фиксируется, сохраняется и обрабатывается с помощью технологий искусственного интеллекта на Всекитайской объединенной и региональных платформах кредитной информации.

##### 5. Регулирование отношений, связанных с цифровой личностью, в Российской Федерации

В последние годы в России также стало активно осуществляться правовое регулирование отношений, связанных с цифровой личностью. Еще на конец 2019 г. было принято более 60 законных и подзаконных актов, стратегий и доктрин, в той или иной мере регулирующих цифровую экономику и интернет-коммуникационную среду [11, с. 31]. С тех пор их количество значительно возросло. В числе проего, эти акты осуществляют и регулирование генезиса цифровой личности.

Отношения, связанные с цифровым профилем, в России в настоящее время регулируются, в первую очередь, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>19</sup>. В соответствии с этим законом под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) (ст. 3). Такой широкий подход к пониманию персональных данных позволяет практически лю-

<sup>14</sup> Chen S. China to build giant facial recognition database to identify any citizen within seconds // South China Morning Post. 12 Oct, 2017. URL: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2115094/china-build-giant-facial-recognition-database-identify-any>.

<sup>15</sup> Hersey F. China to have 626 million surveillance cameras within 3 years // TechNode. Nov. 22, 2017. URL: <https://technode.com/2017/11/22/china-to-have-626-million-surveillance-cameras-within-3-years/>.

<sup>16</sup> URL: <https://www.voachinese.com/a/news-china-builds-largest-camera-minitoring-system-20170926/4044624.html>.

<sup>17</sup> В Китае сканирование лица стало обязательным при покупке SIM-карты // Диалог. 04.12.2019. URL: <http://dialog-e.ru/marketnews/979/>.

<sup>18</sup> В Китае вводят обязательное сканирование лиц пользователей смартфонов // BBC News Русская служба. 2 дек. 2019. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-50623956>.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

бую информацию в Сети соотнести с каким-либо индивидом и в силу этого распространить на нее режим персональных данных. Судебная практика подтверждает это. Например, персональными данными (сведениями об абоненте) были признаны поисковые запросы абонента; интернет-адреса веб-страниц, посещаемых абонентом; тематика информации, размещенной на используемых абонентом интернет-ресурсах; IP-адрес абонента [22, с. 37].

Другим важнейшим законодательным актом, регулирующим отношения в области цифрового профиля личности в Российской Федерации, стал Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»<sup>20</sup>. Этот закон установил организационно-правовые основы формирования и ведения федерального регистра сведений о населении Российской Федерации (далее – Регистр), который представляет собой совокупность сведений, сформированных на основе данных о гражданах России, об иностранных гражданах и лицах без гражданства, которые содержатся в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации и органов управления государственными внебюджетными фондами. Основной целью создания Регистра является формирование системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность. Статья 7 данного федерального закона дает закрытый список содержания Регистра. В него включается широкий круг сведений о физическом лице и его идентификаторов. В соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ Регистр создается и ведется Федеральной налоговой службой. До 31 декабря 2025 г. установлен переходный период, в течение которого Регистр будет формироваться и тестироваться.

Еще одним законодательным актом, регулирующим отношения, связанные с цифровым профилем субъекта в России, является Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и ста-

тии 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>21</sup>. Этот закон урегулировал отношения, связанные с правом лица на забвение. В соответствии с ним оператор поисковой системы по требованию заявителя в определенных законом случаях обязан прекратить выдачу ссылки, позволяющей получить доступ к информации о нем.

Необходимо отметить, что термин «цифровой профиль» в последние годы стал активно применяться в законодательстве Российской Федерации. Так, он содержится в Постановлении Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах»<sup>22</sup>, которое посвящено формированию и апробации инфраструктуры цифрового профиля. На использование цифрового профиля указывается в Дорожной карте Банка России по развитию финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства (приложение к приказу Банка России от 28 декабря 2020 г. № ОД-2212), в Дорожной карте развития «сквозной» цифровой технологии «Новые производственные технологии», а также в ряде других документов. При этом в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует определение понятия «цифровой профиль», а в юридической науке не выработано единого мнения по этому поводу [13, с. 138; 23, с. 29; 24].

В настоящее время правовое регулирование отношений, связанных с цифровым образом, осуществляется в Российской Федерации рядом законодательных актов, регламентирующих его отдельные аспекты. Важнейшим из них является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>23</sup>. Он устанавливает наиболее значимые правила, связанные с содержанием профиля субъекта в соцсетях, мессенджерах, компьютерных играх и т. д., а также его общением с другими пользователями в Интернете. За последние несколько лет данный закон был дополнен рядом новых статей, а в уже действующие внесены существенные изменения, например ст. 10.6, которой закон был дополнен в конце 2020 г., закрепляет особенности распростра-

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 24. Ст. 3742.

<sup>21</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4390.

<sup>22</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 23. Ст. 2963.

<sup>23</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

нения информации в социальных сетях<sup>24</sup>; ст. 15.3 определяет виды информации, в случае размещения которых происходит блокировка соответствующего информационного ресурса, например страницы в социальной сети, – последние изменения в эту статью были внесены весной 2019 г. в связи с принятием так называемых законов о запрете фейковых новостей<sup>25</sup>; ст. 15.1-1, введенная в рамках «закона об оскорблении власти», закрепляет порядок ограничения доступа к информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации<sup>26</sup>. Были приняты и другие поправки<sup>27</sup>.

Правовое регулирование отношений, связанных с цифровым следом, в Российской Федерации косвенно осуществляется законодательством, о котором говорилось выше. Однако существует ряд нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих эти отношения. Так, 6 июля 2016 г. был принят Федеральный закон № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»<sup>28</sup>. В соответствии со ст. 13 данного федерального закона, вносящей изменения в Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»<sup>29</sup>, на операторов связи была возложена обязанность по хранению на территории Российской Федерации информации о фактах приема, передачи, доставки и/или обработки голосовой информации, текстовых сообщений,

изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи – в течение трех лет, а текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео-, иных сообщений пользователей услугами связи – до шести месяцев. В соответствии со ст. 15 указанного федерального закона, вносящей изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», организаторы распространения информации в сети «Интернет» стали обязаны хранить на территории Российской Федерации информацию о фактах приема, передачи, доставки и/или обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков, видео- или иных электронных сообщений пользователей Сети и информацию об этих пользователях – в течение одного года, текстовые сообщения пользователей Сети, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные электронные сообщения – до шести месяцев.

Таким образом, источники цифрового следа, относящиеся к коммуникациям субъекта: электронные письма, сообщения в мессенджерах, звонки, смс-сообщения и др., – а также информация о них стали длительное время сохраняться в соответствующих базах данных операторов связи и организаторов распространения информации в сети «Интернет». В этой связи необходимо отметить, что сбор метаданных коммуникации может дать даже более полное представление о поведении человека, его социальных отношениях, личных предпочтениях и личности в целом, чем то, что можно было бы узнать из самого содержания частного общения.

В настоящее время в России не осуществляется правовое регулирование другого источника цифрового следа – активности субъекта в Интернете и

<sup>24</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 69.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 12. Ст. 1221.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 12. Ст. 1220.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 9 марта 2021 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 11. Ст. 1708; Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 260-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5088.

<sup>28</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 28. Ст. 4558.

<sup>29</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

соцсетях (открываемые приложения и файлы, покупки, запросы, лайки и т. д.), – хотя эти данные могут дать значительный объем информации о личности<sup>30</sup>. Также ничем не регулируется сбор метаданных о деятельности лица в Сети – сведений о его местоположении, просматриваемом им контенте, динамике нажатия клавиш, скорости набора текста, движения пальцев на экране и т. д. Обработка этой информации с помощью искусственного интеллекта позволяет выйти на новый уровень знаний о субъекте, оставившем свой цифровой след. В результате ее исследования можно выявить психологические особенности личности, ее слабости, уровень IQ, семейную ситуацию, зависимости, болезни, намерения и т. д. [25, с. 210]. В этой связи представляется целесообразным урегулировать соответствующие отношения, защищив таким образом информацию о пользователях Сети, их право на частную жизнь. Отсутствием надлежащего правового регулирования в России в настоящее время активно пользуются владельцы социальных сетей и IT-компаний, собирающие информацию о пользователях Интернета с целью ее передачи (продажи) рекламным и иным заинтересованным в ней коммерческим организациям.

В качестве еще одного источника цифрового следа личности могут рассматриваться данные, получаемые в результате работы камер видеонаблюдения. Правовое регулирование этой деятельности осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно. Например, Правительством г. Москвы утверждено Положение о государственной информационной системе «Единый центр хранения и обработки данных»<sup>31</sup>. Единый центр хранения и обработки данных (далее – ЕЦХД) является государственной информационной системой, содержащей, в том числе, совокупность информации об объектах, за которыми ведется видеонаблюдение. К ней относятся видеоизображение объекта видеонаблюдения, сведения о его местонахождении, дате и времени осуществления видеонаблюдения. На базе

ЕЦХД организуется городская система видеонаблюдения. Ее камеры установлены во дворах, подъездах, местах массового скопления людей и других местах. В 2021 г. Москва вошла в топ-30 мегаполисов мира по числу камер видеонаблюдения на квадратный километр<sup>32</sup>. Общее количество камер в Москве превышает 160 тыс., часть из них – интеллектуальные видеокамеры, способные распознавать лицо человека. Таким образом, жители Москвы оставляют значительный цифровой след, попадая в зону их действия, который затем обрабатывается и хранится в ЕЦХД.

## 6. Заключение

Подводя итоги, следует отметить следующие реалии настоящего времени:

- 1) международно-правовое регулирование отношений, связанных с генезисом правовой личности, осуществляется, как правило, только в связи с необходимостью защиты прав и свобод человека в цифровую эпоху, в том числе в виртуальном пространстве;
- 2) в Евросоюзе правовому регулированию главным образом подлежит цифровой профиль лица, в основе которого лежат его персональные данные;
- 3) на уровне отдельных государств наиболее целостное и системное регулирование отношений, связанных с цифровой личностью, осуществляется в Китайской Народной Республике на основе внедрения системы социального кредита;
- 4) в Российской Федерации в правовом регулировании отношений, связанных с цифровым следом, имеются значительные пробелы, в наибольшей мере урегулированы отношения в области цифрового профиля и цифрового образа [26–30];
- 5) дальнейшее отсутствие правового регулирования сбора и обработки информации, составляющей содержание цифрового следа личности, в России приведет к массовому нарушению прав и свобод человека.

<sup>30</sup> Цифровой след приведет к любому // РОСБАЛТ. 22 мая 2019. URL: <https://www.rosbalt.ru/moscow/2019/05/22/1782565.html>. Учредитель ИА «Росбалт» – акционерное общество «РС-Балт» – внесено Министерством юстиции РФ в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, и (или) российских юридических лиц, выполняющих функции иностранного агента.

<sup>31</sup> Постановление Правительства Москвы от 7 февраля 2012 г. № 24-ПП «Об утверждении Положения о государственной информационной системе “Единый центр хранения и обработки данных”» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 8.

<sup>32</sup> Москва вошла в Топ-30 мегаполисов мира по числу камер видеонаблюдения на один квадратный километр // РУБЕЖ. 29 марта 2021. URL: <https://ru-bezh.ru/kompanii-i-ryinki/news/21/03/29/moskva-voshla-v-top-13-melapolisov-mira-po-chislu-kamer-video-nab>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Куприяновский В. П. Цифровые двойники на базе развития технологий BIM, связанные онтологиями, 5G, IoT и смешанной реальностью для использования в инфраструктурных проектах и IFRABIM / В. П. Куприяновский, А. А. Климов, Ю. Н. Воропаев, О. Н. Покусаев, А. П. Добрынин, И. В. Понкин, А. А. Лысогорский // International Journal of Open Information Technologies. – 2020. – Vol. 8, no. 3. – С. 55–74.
2. Levante R. Data Management and Virtual Reality Applications of BIM models : Masters Thesis in Building Technology Nr 464 / R. Levante. – Stockholm, 2018. – 59 p. – URL: <https://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1238430/FULLTEXT01.pdf>.
3. Ершова Р. В. Цифровая социализация личности в эпоху глобальных перемен / Р. В. Ершова // Прикладная психология на службе развивающейся личности : сб. науч. ст. и материалов XVI науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Коломна, 2019. – С. 49–54.
4. Попова Д. А. Идентичность как базовый конструкт цифровой личности в межперсональном интернет-дискурсе / Д. А. Попова // Вестник Бурятского государственного университета. Язык. Литература. Культура. – 2018. – № 2. – С. 63–69.
5. Попова Д. А. Цифровая личность как центральный элемент межперсонального интернет-дискурса / Д. А. Попова // Вестник Бурятского государственного университета. Язык. Литература. Культура. – 2019. – № 2. – С. 87–91.
6. Попова Д. А. Ценностная ориентация цифровой личности в жанре интернет-комментария / Д. А. Попова, Е. С. Сальникова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. – С. 230–234.
7. Ворон Е. В. Дискурсивная цифровая личность как виртуальная копия языковой личности / Е. В. Ворон // Современное педагогическое образование. – 2021. – № 2. – С. 193–196.
8. Полякова Т. А. О новом «регуляторном ландшафте» в условиях цифровой трансформации системы права и экономики / Т. А. Полякова, А. А. Чеботарева // Информационное право. – 2020. – № 2. – С. 4–8.
9. Peng Hwa Ang. How Countries Are Regulating Internet Content / Peng Hwa Ang. – URL: [https://web.archive.org/web/20160103124414/https://www.isoc.org/inet97/proceedings/B1/B1\\_3.HTM](https://web.archive.org/web/20160103124414/https://www.isoc.org/inet97/proceedings/B1/B1_3.HTM).
10. Жарова А. К. Правовое обеспечение цифрового профилирования деятельности человека / А. К. Жарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 2. – С. 80–87. – DOI: 10.14529/law200214.
11. Жильцов Н. А. О правовых и не правовых регуляторах киберпространства / Н. А. Жильцов, О. И. Чердаков // Юридический мир. – 2020. – № 1. – С. 28–34.
12. Жильцов Н. А. Право в рамках киберпространства / Н. А. Жильцов, О. И. Чердаков, С. Б. Куликов // Юрист. – 2020. – № 2. – С. 58–65. – DOI: 10.18572/1812-3929-2020-2-58-65.
13. Наумов В. Б. Информационно-правовые вопросы идентификации при использовании цифрового профиля / В. Б. Наумов // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 6 (186). – С. 137–141.
14. von Blomberg M. The Social Credit System and China's rule of law / M. von Blomberg // Mapping China Journal. – 2018. – № 2. – Р. 78–112.
15. Creemers R. Cyber China: Upgrading Propaganda, Public Opinion Work and Social Management for the Twenty-First Century / R. Creemers // Journal of Contemporary China. – 2017. – Vol. 26, no. 103. – P. 85–100. – DOI: 10.1080/10670564.2016.1206281.
16. Creemers R. China's Social Credit System: An Evolving Practice of Control / R. Creemers. – May 9 , 2018. – 32 p. – DOI: 10.2139/ssrn.3175792.
17. Попов Д. И. План строительства системы социального кредита как дорожная карта реформы социального управления в Китае в 2010-х гг. / Д. И. Попов // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». – 2020. – Т. 7, № 1 (25). – С. 147–157. – DOI: 10.24147/2312-1300.2020.7(1).147-157.
18. Xiao Qiang. The road to Digital Unfreedom: President Xi's Surveillance State / Xiao Qiang // Journal of Democracy. – 2019. – Vol. 30. – P. 53–67. – DOI: 10.1353/jod.2019.0004.
19. Chen Yongxi. The transparent self under big data profiling: Privacy and Chinese legislation on the social credit system / Chen Yongxi, A. Cheung // The Journal of Comparative Law. – 2017. – Vol. 12, no. 2. – P. 356–378. – DOI: 10.2139/SSRN.2992537.

20. Петров А. А. Китайский цифровой профиль или скоринговая система социального доверия / А. А. Петров // *Chronos*. – 2020. – № 8 (46). – С. 11–24.
21. Петров А. А. Информационно-цифровой след: коммерческие и социальные аспекты в цифровую эпоху / А. А. Петров // *Торговая политика*. – 2020. – № 2 (22). – С. 62–86. – DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-62-86.
22. Солдатова В. И. Защита персональных данных в условиях применения цифровых технологий / В. И. Солдатова // *Lex russica*. – 2020. – Т. 73, № 2. – С. 33–43. – DOI: 10.17803/1729-5920.2020.159.2.033-043.
23. Бадьина А. В. Основные направления развития концепции цифрового профиля. Зарубежный опыт и перспективы развития / А. В. Бадьина, М. Н. Орешина // *Вестник университета*. – 2020. – № 7. – С. 28–35. – DOI: 10.26425/1816-4277-2020-7-28-35.
24. Докучаев В. А. Цифровизация субъекта персональных данных / В. А. Докучаев, В. В. Маклачкова, В. Ю. Статьев // *T-Comm: Телекоммуникации и транспорт*. – 2020. – Т. 14, № 6. – С. 27–32. – DOI: 10.36724/2072-8735-2020-14-6-27-32.
25. Кондаков А. М. Цифровая идентичность, цифровая самоидентификация, цифровой профиль: постановка проблемы / А. М. Кондаков, А. А. Костылева // *Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования*. – 2019. – Т. 16, № 3. – С. 207–218. – DOI: 10.22363/2312-8631-2019-16-3-207-218.
26. Залоило М. В. Современные теории и технологии систематизации нормативных правовых актов: обсуждение дискуссионных вопросов / М. В. Залоило // *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки*. – 2020. – № 3. – С. 104–113.
27. Писаревский Е. Л. Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления: правовая модель будущего / Е. Л. Писаревский, Н. А. Поветкина, А. Н. Кошкин // *Юридический мир*. – 2021. – № 2. – С. 45–53.
28. Степанов О. А. Правовое воздействие на развитие цифровой среды в обществе : моногр. / О. А. Степанов. – М. : Проспект, 2021. – 88 с.
29. Тихомиров Ю. А. Право и цифровая информация / Ю. А. Тихомиров, Н. В. Кичигин, Ф. В. Цомартова, С. Б. Бальхаева // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. – 2021. – № 2. – С. 4–23. – DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.4.23.
30. Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности / Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор // *Журнал российского права*. – 2018. – № 1 (253). – С. 85–102. – DOI: 10.12737/art\_2018\_1\_7.

#### REFERENCES

1. Kupriyanovsky V.P., Klimov A.A., Voropaev Y.N., Pokusaev O.N., Dobrynin A.P., Ponkin I.V., Lysogorsky A.A. Digital twins based on the development of BIM technologies, related ontologies, 5G, IoT, and mixed reality for use in infrastructure projects and IFRABIM. *International Journal of Open Information Technologies*, 2020, vol. 8, no. 3, pp. 55–74. (In Russ.).
2. Levante R. *Data Management and Virtual Reality Applications of BIM models*, Masters Thesis in Building Technology Nr 464. Stockholm, 2018. 59 p. Available at: <https://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1238430/FULLTEXT01.pdf>.
3. Ershova R.V. Digital socialization of personality in the era of global changes, in: *Prikladnaya psihologiya na sluzhbe razvivayushcheisya lichnosti*, collection of scientific articles and materials of 16th scientific and practical conference with international participation, Kolomna, 2019, pp. 49–54. (In Russ.).
4. Popova D.A. Identity as the Basic Construct of Digital Personality in Interpersonal Internet Discourse. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Yazyk. Literatura. Kul'tura = Bulletin of the Buryat State University. Language. Literature. Culture*, 2018, no. 2, pp. 63–69. (In Russ.).
5. Popova D.A. Digital Identity as a Central Element of Interpersonal Internet Discourse. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Yazyk. Literatura. Kul'tura = Bulletin of the Buryat State University. Language. Literature. Culture*, 2019, no. 2, pp. 87–91. (In Russ.).
6. Popova D.A., Salnikova E.S. Value orientation of digital personality in the genre of Internet commentary. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, 2019, no. 5, pp. 230–234. (In Russ.).

7. Voron E.V. Discursive digital personality as a virtual copy of a linguistic personality. *Sovremennoe pedagogicheskoe obrazovanie = Modern Pedagogical Education*, 2021, no. 2, pp. 193–196. (In Russ.).
8. Polyakova T.A., Chebotareva A.A. On the New "Regulatory Landscape" in the Digital Transformation of the Legal and Economic System. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2020, no. 2, pp. 4–8. (In Russ.).
9. Peng Hwa Ang. *How Countries Are Regulating Internet Content*. Available at: [https://web.archive.org/web/20160103124414/https://www.isoc.org/inet97/proceedings/B1/B1\\_3.HTM](https://web.archive.org/web/20160103124414/https://www.isoc.org/inet97/proceedings/B1/B1_3.HTM).
10. Zharova A.K. Legal support for digital profiling of human activities. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" = Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*, 2020, vol. 20, no. 2, pp. 80–87. DOI: 10.14529/law200214. (In Russ.).
11. Zhiltsov N.A., Cherdakov O.I. On legal and non-legal regulators of cyberspace. *Yuridicheskii mir = Legal world*, 2020, no. 1, pp. 28–34. (In Russ.).
12. Zhiltsov N.A., Cherdakov O.I., Kulikov S.B. Law in Cyberspace. *Yurist = Lawyer*, 2020, no. 2, pp. 58–65. DOI: 10.18572/1812-3929-2020-2-58-65. (In Russ.).
13. Naumov V.B. Information and legal issues of identification when using a digital profile. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and land law*, 2020, no. 6 (186), pp. 137–141. (In Russ.).
14. von Blomberg M. The Social Credit System and China's rule of law. *Mapping China Journal*, 2018, no. 2, pp. 78–112.
15. Creemers R. Cyber China: Upgrading Propaganda, Public Opinion Work and Social Management for the Twenty-First Century. *Journal of Contemporary China*, 2017, vol. 26, iss. 103, pp. 85–100. DOI: 10.1080/10670564.2016.1206281.
16. Creemers R. *China's Social Credit System: An Evolving Practice of Control*. May 9, 2018. 32 p. DOI: 10.2139/ssrn.3175792.
17. Popov D.I. The Social Credit System Construction Plan as a Roadmap for Social Management Reform in China in the 2010s. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Istoricheskie nauki" = Bulletin of Omsk University. Series "Historical Sciences"*, 2020, vol. 7, no. 1 (25), pp. 147–157. DOI: 10.24147/2312-1300.2020.7(1).147-157. (In Russ.).
18. Xiao Qiang. The road to Digital Unfreedom: President Xi's Surveillance State. *Journal of Democracy*, 2019, vol. 30, pp. 53–67. DOI: 10.1353/jod.2019.0004.
19. Chen Yongxi, Cheung A. The transparent self under big data profiling: Privacy and Chinese legislation on the social credit system. *The Journal of Comparative Law*, 2017, vol. 12, no. 2, pp. 356–378. DOI: 10.2139/SSRN.2992537.
20. Petrov A.A. Chinese Digital Profile or Social Trust Scoring System. *Chronos*, 2020, no. 8 (46), pp. 11–24. (In Russ.).
21. Petrov A.A. The Information-Digital Footprint: Commercial and Social Aspects in the Digital Age. *Torgovaya politika = Trade policy*, 2020, no. 2 (22), pp. 62–86. DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-62-86. (In Russ.).
22. Soldatova V.I. Personal data protection in the application of digital technologies. *Lex russica*, 2020, vol. 73, no. 2, pp. 33–43. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.159.2.033-043. (In Russ.).
23. Badiina A.V., Oreshina M.N. Main directions of development of digital profile concept. Foreign experience and prospects for development. *Vestnik universiteta = Bulletin of the University*, 2020, no. 7, pp. 28–35. DOI: 10.26425/1816-4277-2020-7-28-35. (In Russ.).
24. Dokuchaev V.A., Maklachkova V.V., Stavyaev V.Y. Digitalization of the subject of personal data. *T-Comm: Telekommunikatsii i transport = T-Comm: Telecommunications and Transport*, 2020, vol. 14, no. 6, pp. 27–32. DOI: 10.36724/2072-8735-2020-14-6-27-32. (In Russ.).
25. Kondakov A.M., Kostyleva A.A. Digital identity, digital self-identification, digital profile: problem statement. *Vestnik RUDN. Seriya: Informatizatsiya obrazovaniya = RUDN Journal of Informatization in Education*, 2019, vol. 16, no. 3, pp. 207–218. DOI: 10.22363/2312-8631-2019-16-3-207-218. (In Russ.).
26. Zaloilo M.V. Modern theories and technologies of systematization of normative legal acts: discussion of debatable issues. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Juridicheskie nauki = The Academic Journal of Moscow City University, Series "Legal Sciences"*, 2020, no. 3, pp. 104–113. (In Russ.).
27. Pisarevsky E.L., Povetkina N.A., Koshkin A.N. Concept of digital transformation of legal practice in the sphere of public administration: legal model of the future. *Yuridicheskii Mir = Legal world*, 2021, no. 2, pp. 45–53. (In Russ.).

28. Stepanov O.A. *Legal impact on the development of the digital environment in society*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 88 p.

29. Tikhomirov Y.A., Kichigin N.V., Tsomartova F.V., Balkhaeva S.B. Law and Digital Transformation. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2021, no. 2, pp. 4–23. DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.4.23. (In Russ.).

30. Khabrieva T.Y., Chernogor N.N. Law in conditions of digital reality. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1 (253), pp. 85–102. DOI: 10.12737/art\_2018\_1\_7. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Степанов Олег Анатольевич** – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник центра судебного права  
*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*  
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34  
E-mail: o\_stepanov28@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1103-580x  
ResearcherID: O-9771-2019  
Scopus AuthorID: 57208665632  
SPIN-код РИНЦ: 8156-9725; AuthorID: 655914

**Степанов Михаил Михайлович** – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства  
*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*  
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34  
E-mail: stepanovtao@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-5203-1867  
ResearcherID: AAX-2549-2020  
Scopus AuthorID: 57215415345  
SPIN-код РИНЦ: 2134-8209

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Степанов О.А. Правовое регулирование генезиса цифровой личности / О.А. Степанов, М.М. Степанов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 19–32. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).19-32.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Oleg A. Stepanov** – Doctor of Law, Professor, Chief scientist, Centre for Judicial Law  
*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*  
34, B. Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russia  
E-mail: o\_stepanov28@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1103-580x  
ResearcherID: O-9771-2019  
Scopus AuthorID: 57208665632  
RSCI SPIN-code: 8156-9725; AuthorID: 655914

**Mikhail M. Stepanov** – PhD in Law, Associate Professor; Leading Researcher, Department of Legal Theory and Interdisciplinary Studies of Legislation  
*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*  
34, B. Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russia  
E-mail: stepanovtao@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-5203-1867  
ResearcherID: AAX-2549-2020  
Scopus AuthorID: 57215415345  
RSCI SPIN-code: 2134-8209

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stepanov O.A., Stepanov M.M. Legal regulation of the genesis of digital identity. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 19–32. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).19-32. (In Russ.).

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ И СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ В ПРАВОВОМ ПОЛЕ: ПОТЕНЦИАЛ И ОГРАНИЧЕНИЯ

И.А. Ветренко, А.А. Ковалев

Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
12 апреля 2022 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Рассматриваются современные методы, применяемые в процессе разрешения политических конфликтов. Выявляются особенности современных политических конфликтов, с учетом которых необходимо ответственно подходить к поиску и практическому применению тех или иных методов их разрешения. Подчеркивается, что особая ответственность лежит на ядерных державах, а также на ведущих мировых государствах и международных организациях, которые создают и поддерживают стабильность и единство глобального пространства современного мира. Отмечается, что среди всех возможных методов разрешения конфликтов наиболее цивилизованными и справедливыми являются правовые методы.

**Ключевые слова**

Конфликт, разрешение  
конфликтов, методы  
урегулирования политических  
конфликтов, игровое  
моделирование, дипломатия  
принуждения,  
цивилизационный подход,  
сетевой анализ, правовые  
методы, правовое поле

## POLITICAL CONFLICTS AND MODERN METHODS OF THEIR RESOLUTION IN THE LEGAL FIELD: POTENTIAL AND LIMITATIONS

Inna A. Vetrenko, Andrey A. Kovalev

North-Western Institute of Management of the Russian Academy of National Economy  
and Public Administration under the President of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia

**Article info**

Received –  
2022 April 12  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The article is devoted to the consideration of modern methods used in the process of resolving political conflicts. The subject of the study is conflict as a political and legal phenomenon. The purpose of the article is to consider legal methods of resolving political conflicts as the most effective and civilized ways to achieve peace.

The following scientific methods were used in the work: system, structural and network analysis, which allowed us to consider the totality of the main modern methods of resolving political conflicts, their potential and limitations. Psychological, philosophical, political and legal approaches were also applied in determining the category of "conflict" and its main characteristics.

The study reveals the features of modern political conflicts, taking into account which the need to consciously approach the search and practical application of certain methods of their resolution is formed. It is emphasized that a special responsibility lies on the nuclear Powers, as well as on the leading world states and international organizations that create and maintain stability and unity of the global space of the modern world.

As the results of this study, the most optimal, effective and rational methods of resolving political conflicts were noted as the most destructive and destructive types of confrontations. Their potential and limitations are highlighted. These methods are in demand in the plane of real conflict-prone realities and do not lose relevance in the modern world. Thus, such methods of resolving political conflicts as the game method, coercive diplomacy, civilizational approach, socio-cultural integration, structural functionalism and the network

**Keywords**

Conflict, conflict resolution,  
methods of political conflict  
resolution, game modeling,  
coercive diplomacy, civilizational  
approach, network analysis, legal  
methods, legal field

method were identified and analyzed. Also, legal methods were considered separately, which, according to the results of the study, were recognized as the most fair and consistent for a number of reasons. Among them, negotiations, mediation, arbitration (arbitration), the method of institutionalization of political conflict, political mediation and judicial proceedings are considered. The appeal to legal methods of resolving political conflicts becomes particularly relevant during the wartime period, when the threat of the use of nuclear weapons increases and war crimes are committed.

According to the results of the study, it was concluded that legal methods of resolving political conflicts are the most effective and civilized among others. They are structured, clearly formulated in the form of regulatory legal acts, some of them can be implemented in the form of procedures with mandatory execution of the decision, are politically neutral, are carried out with the support of professionals and based on previous constructive experience.

## 1. Введение

На протяжении всей мировой истории, богатой войнами и человеческими трагедиями, исследователи пытались идентифицировать и типологизировать конфликты, чтобы их можно было своевременно и действенно разрешать, а при возможности – предотвращать и даже управлять ими. В XX столетии конфликты явились причиной гибели миллионов людей – по самой приблизительной оценке, жертвами войн стали более 300 млн чел. [1]. Помимо двух мировых войн в XX в. историки насчитывают около 200 масштабных военных конфликтов [2; 3].

Природа конфликтов различна, но они возникают естественным образом и неизбежны в любом обществе. Они как показатель противоречия могут даже выступать фактором эволюционного развития и не обязательно должны оцениваться исключительно негативно. Известно много позитивных функций конфликтов, таких как группосозидающая, функция формирования и поддержания групповой идентичности, функция «защитного клапана», служащего для снятия фрустрации, агрессии и напряженности, и т. д.

Конфликт может иметь позитивную составляющую и приводить к положительным результатам. Тем не менее существуют разные способы предотвращения конфликтов и противостояния им, поскольку в социуме и в реальной политической практике они часто вызывают чувство бунта, гнева, разочарования и даже социальной ненависти. Однако порой уклонение от конфликта может быть более болезненным и вредным, чем столкновение с ним и его разрешение, поскольку часто при искусственном избегании конфликта социальные и политические болезни лишь загоняются внутрь общественного организма.

## 2. Теоретическое осмысление феномена конфликта

Большинство теоретиков и экспертов сходятся во мнении, что необходимо дать концептуальное

определение конфликтам, т. е. точно и правильно определить его тип [4; 5]. Такое определение является необходимым условием для изучения конфликтов. Благодаря этому мы можем исследовать их дальше и выявлять их причины, цели сторон, а также их динамику и возможное разрешение. Необходимость этого состоит еще и в том, что конфликт зачастую очень сложно отделить от кризиса, поскольку они лежат в одной плоскости теоретических вопросов.

Конфликты сегодня изучаются такими социально-гуманитарными науками, как философия, история, социология, политология, теория международных отношений, правоведение, психология и т. д. В последние десятилетия XX в. сложилась специальная наука – конфликтология – как междисциплинарная область научных знаний, относящихся к изучению природы и сути конфликтов различного уровня. Каждая наука по-своему подходит к изучению конфликтов и имеет собственные сложившиеся представления об их специфике.

Например, теория конфликта в социологии утверждает, что большинство общественных организаций и институтов находятся в постоянном конфликте с теми, кто хочет увеличивать и максимизировать свои выгоды. Эта конфликтная ситуация способствует главным образом состоянию мобильности в обществе и социальному развитию в максимальной степени – вплоть до революций и сопутствующих политических событий [6]. В свою очередь, теория конфликта применительно к международным отношениям может способствовать более верному пониманию внешней политики государств и их деятельности на международной арене [7].

Конфликтологические концепции являются наиболее заметными среди актуальных научных исследований [8–11], проводившихся после окончания холодной войны, распада Советского Союза и ожида-

мого, согласно теории Фрэнсиса Фукуямы [12], торжества либерализма и «конца истории» в 1990-е гг. Ни конца истории, ни окончательного торжества либерализма во всем мире не произошло, а потому конфликты остаются константными явлениями социального и политического бытия. Это актуализировало появление таких теорий, как столкновение цивилизаций Сэмюэля Хантингтона [13], который полагал неизбежным столкновение между основными современными цивилизациями. Проблема в том, что такие столкновения могут вылиться в форму войн и вооруженных конфликтов. И это происходит в современном мире с пугающей регулярностью.

Конфликтология – наука о конфликтах. Так, профессора А.Я. Анцупов и А.И. Шипилов выводят в своем неоднократно переиздаваемом учебнике такую дефиницию: «Конфликтология – наука о закономерностях возникновения, развития, завершения конфликтов, а также принципах, способах и приемах их конструктивного регулирования» [14, с. 24]. Фактически повторяют это и им подобные определения другие толкования конфликтологии, появившиеся в разнообразных учебных пособиях конца 1990-х гг. [15; 16] и позже – вплоть до современных работ [17; 18]. Итак, конфликтология – системно оформленное знание о закономерностях возникновения и развития конфликтов, об основных принципах управления ими.

Доктор психологических наук А.Я. Анцупов и доктор социологических наук С.Л. Прошанов составили междисциплинарный библиографический указатель 1 762 (из них 180 докторских) диссертаций по проблеме конфликтов, защищенных отечественными учеными с 1949 по 2017 г. [19]. Всё это свидетельствует об актуальности проблемы конфликтов, которую авторы полагают основной угрозой безопасности России.

В литературе, посвященной конфликтам, имеется богатая палитра теоретических определений самого понятия конфликта [20–26]. В рамках обзора некоторых лингвистических определений, содержащихся в словарях и специальных справочниках, конфликт обычно определяется как явление, относящееся к «состоянию дискомфорта или психологического стресса, возникающего в результате противоположности или несовместимости двух или более желаний или потребностей индивида или группы»<sup>1</sup>.

Термин «конфликт» происходит от латинского причастия *conflictum* («столкнувшийся»), образованного от глагола *configere*. Из латинского через воздействие французского языка (*conflit*) это слово стало использоваться во всех современных европейских языках (нем. *der Konflikt*, англ. *conflict*, исп. *conflicto*). В общем, этимологически мы можем характеризовать конфликт как спор, кардинальное расхождение в социальных позициях, политическое несогласие, вооруженное столкновение или войну. Основные значения термина «конфликт» охватывают ситуации, в которых используется насилие, наблюдается борьба между двумя сторонами или в которых мысли, чувства, мнения, идеалы и подобное находятся в противоречии.

Конфликт определяют именно как трудную ситуацию, т. е. сложную реальность, в которой тесно переплетаются субъективные и объективные элементы реальности. Психологи – как отечественные, так и зарубежные – создали множество классификаций таких ситуаций. Например, известный белорусский ученый, доктор философских наук Е.М. Бабосов выделяет простые, кризисные, экстремальные и катастрофические ситуации [27], доктор психологических наук, профессор А.С. Кочарян рассматривает простые, трудные и экстремальные [28]. Психолог Б.Я. Шведин определяет «трудную ситуацию» как «взаимодействие личности со сложной обстановкой в процессе деятельности» [29, с. 32]. В сущности, если поменять в этом определении слово «личность» на «социум», «социальную группу» или даже «государство», то такое определение или же подобные им могут послужить универсальным алгоритмом для определений трудных ситуаций.

Отметим, что Б.Я. Шведин в свое время предложил идею системно-ситуативного анализа деятельности, которая легла в основу системно-сituационного анализа конфликта. При применении данного анализа конфликт рассматривается как обусловленная социальными причинами динамичная система, не сводимая к сумме составляющих ее элементов. Свойства элементов конфликта определяются местом в этой структуре. По сути, исследователи используют здесь старую философскую максиму о том, что целое никогда не тождественно простой сумме составляющих его частей.

<sup>1</sup> Katz N., McNulty K. Conflict Resolution. 1994. 19 р.  
URL: <https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/parcc/cmc/Conflict Resolution NK.pdf> (дата обращения: 02.03.2022).

С психологической точки зрения понятие конфликта относится к «ситуации, в которой индивид имеет мотив принимать или участвовать в двух или более видах деятельности совершенно противоположного характера» [30, с. 154]. Здесь подчеркивается важность концепции конфликта для понимания вопросов, связанных со способностью индивида адаптироваться в обществе. В отечественной литературе первая попытка систематизировать разные направления изучения конфликтов в психологии была предпринята в исследовании Р.Л. Кричевского и Е.М. Дубовской [31].

В целом, отечественные психологи определяют конфликт как «столкновение противоположно направленных, несовместимых друг с другом тенденций в сознании отдельно взятого индивида, в межличностных взаимодействиях или межличностных отношениях индивидов или групп людей, связанное с острыми отрицательными эмоциональными переживаниями» [32, с. 54]. Если использовать более лаконичное определение, конфликт – отсутствие согласия между двумя или более сторонами.

Анализируя конфликт с позиции правовой науки, стоит отметить, что он переносится в юридическую плоскость в том случае, когда нарушается законодательство. При этом сам юридический конфликт представляет собой в некотором роде вторичное явление, смысл которого заключается в том, чтобы разрешить на основе законодательных норм конфликты, возникшие в сфере семейных, трудовых, экономических и иных отношений [33, с. 315]. Это означает, что конфликт может быть как изначально юридическим (по поводу толкования правовых норм, противоречия между правовой нормой и правоприменением и т. д. – узкий подход), так и неюридическим, но впоследствии перешедшим в юридическую плоскость (широкий подход). Такие конфликты всегда влекут за собой юридические последствия.

При этом важно отметить, что правовой способ разрешения конфликта является признаком развитого государства, в котором максимально проработаны вопросы регулирования различных общественных и государственных отношений. И если право не справляется со своей миссией по разным причинам (от несовершенства законов до правового нигилизма), конфликт может перейти в силовое противостояние сторон. Таким образом, юридический конфликт может возникнуть как по инициативе субъектов конфликта (по крайней мере, одного из них), так и вследствие вмешательства в конфликт третьей стороны (судебных и правоохранительных органов).

Доктор юридических наук Т.В. Худойкина дает следующее определение конфликта с точки зрения юриспруденции (юридического конфликта) – это «противоборство сторон с противоречивыми интересами, имеющее правовой характер или имеющее хотя бы один компонент (субъекты, предмет, субъективную сторону (мотивацию), или объективную сторону (противодействия)) юридического характера» [34, с. 115]. Юридические конфликты подразделяются на различные типы, например по отраслям права: гражданские, административные, конституционные, уголовные, семейные, трудовые и т. д. Важным условием возникновения юридического конфликта становится наличие двух обязательных элементов: противоречия и взаимодействия сторон по поводу этого противоречия [35, с. 68].

Итак, юридический конфликт представляет собой «противоборство субъектов права в связи с применением, нарушением или толкованием правовых норм» [36, с. 146]. При этом такой вид противоборства можно считать самым цивилизованным способом разрешения возникших конфликтных отношений.

В философии рассматривают весь спектр конфликтов, но, в отличие от психологов, философи – особенно социальные философи – предпочитают делать акцент на социальном аспекте. Приведем типичное определение конфликта, данное с общефилософских позиций: «Конфликт – понятие, означающее противоборство противоположностей, фундаментальный принцип природных и социальных взаимодействий. Антагонистические и неантагонистические конфликты – характеристика зрелости различных сфер опыта: веры, познания, морали, искусства, политики и управления» [37, с. 166].

Во многих отношениях позиции отечественных и западных ученых совпадают. Так, научный сотрудник кафедры глобального управления Университета Мюнстера М. Сенкнхект определяет конфликт как ситуацию, в которой определенное сообщество (племя, этнос, идеологическая группа или государство) или индивид находится в осознанном и целенаправленном споре с одной или несколькими группами или индивидами [38]. Конфликт – это борьба за определенные ценности, связанные с поддержанием или повышением благосостояния, социального статуса или политической власти. Противники пытаются нейтрализовать, ранить или устраниć своего соперника или соперников.

Г. Берт в своей работе «Конфликт, сложность и математическая социология» рассматривает конфликт как социальную реальность, в которой проти-

востоят как минимум две стороны (индивидуы, группы, государства), имеющие несовпадающие взгляды на определенные факты или различные, противоречивые интересы. Тем самым конфликт представляет собой ситуацию, в которой одновременно как минимум две стороны стремятся получить одни и те же блага, которых им недостает. Эти недостающие блага не могут удовлетворить потребности обеих (или же всех) сторон [39].

Некоторые ученые определяют конфликт как состояние, в котором один или два (или более) человека и сообщества чувствуют, что их интересы несовместимы [40]. Стороны обычно имеют антагонистические отношения друг с другом, которые они демонстрируют, пытаясь причинить другой стороне осознанный вред. Они стремятся отстаивать свои собственные интересы, оказывая деструктивное влияние на другую сторону конфликта.

Конфликт представляет собой определенное качество отношений между единицами социальной среды – вовлеченными сторонами, которые могут быть представлены индивидами, социальными группами, государствами или коалицией государств. Данные отношения проявляются в усилиях этих вовлеченных сторон по продвижению индивидуальных потребностей, достижению собственных интересов и целей вопреки желаниям своих оппонентов и за их счет [41, р. 238].

В политическом измерении конфликт относится к конкретной конкурентной позиции, стороны или участники которой осознают несовместимость наличных или возможных будущих взглядов [42, р. 157]. Стороны – участники конфликта либо обязаны принять какую-либо из них, либо занимают позицию, несовместимую с потенциальными интересами второй стороны или других причастных сторон. Так, под политическим конфликтом следует понимать вариант «конкурентного взаимодействия нескольких сторон (групп, государств, индивидов), стремящихся к завоеванию, последующему распределению и удержанию властных ресурсов» [43, с. 82]. Таким образом, политические конфликты всегда возникают по поводу власти и властных полномочий.

### 3. Способы разрешения политических конфликтов

Стоит отметить, что для любого конфликта большое значение имеют все стадии исследования, начиная классификацией каждого конкретного конфликта, определения его целей, участников, заканчивая поиском способов разрешения. При этом именно выбор стратегии завершения конфликта подчиняет себе все

остальные действия по его изучению. Таким образом, подробное исследование конфликта всегда направлено на поиск способов его разрешения, управления им. Именно реализации этой задачи уделяется особое внимание современной наукой.

Технологии разрешения политических конфликтов весьма разнообразны, и богатый практический материал способствует их дальнейшему развитию. На практике используются как проверенные временем методы, так и вновь возникающие. Так, в рамках настоящего исследования будут рассмотрены следующие методы, которые применяются в процессе разрешения политических конфликтов современности: игровой метод (метод игрового моделирования), «дипломатия принуждения», цивилизационный подход, социокультурная интеграция, структурный функционализм и сетевой анализ. Также отдельно будут рассмотрены правовые методы в регулировании конфликтов как наиболее цивилизованные и оптимальные. Существует множество других способов разрешения политических конфликтов, однако приведенные здесь методы наиболее характерно выражают специфику протекания современных политических конфликтов и демонстрируют способы усовершенствования применяемых технологий к их разрешению.

**Игровой метод** пришел в политологию из математики. Изначально основной его смысл сводился к решению прикладных задач в различных областях. С переменным успехом теория игр обосновалась в области поиска способов разрешения политических конфликтов. Несмотря на наличие высокого потенциала, основная сложность использования метода игрового анализа заключается в том, что «ни одна из математических теорий не способна обеспечить полноценного моделирования и анализа социальных, политических, психологических и других конфликтов» [44, с. 22]. Также дополнительным ограничением в данном случае выступает ориентированность игрового анализа на поиск рациональных способов разрешения конфликтов, чем не всегда отличаются политические конфликты и мотивы их участников. Громоздкие расчеты являются дополнительной сложностью для исследователя, так как количество стратегий участников политического конфликта возрастает в зависимости от количества действий, которые они могут предпринять.

При этом не в любом конфликте можно однозначно идентифицировать количество его участников. Хрестоматийным примером конфликта с четко определенными участниками, целями и возмож-

ными стратегиями поведения является Карибский кризис 1962 г. (достаточная изученность, наглядные действия участников, их определенное количество и пр. факторы). Однако современные конфликты, имеющие признаки гибридных войн, зачастую лишены четкого количества участников, их целей и одновременно зафиксированных действий, что заметно осложняет использование игрового метода в исследовании политических конфликтов.

Игровое моделирование политического конфликта затруднительно еще в том плане, что для него необходимо объединение усилий исследователей из разных научных сфер – политологов, конфликтологов, математиков и технических специалистов, а это часто сложно обеспечить.

Безусловным преимуществом теоретико-игрового моделирования политического конфликта является его четкость, строгость анализа, конкретный перечень возможных результатов, ориентированность на рациональный выбор. При этом в контексте современности игровые методы имеют особую ценность в практике разрешения асимметричного конфликта, которые в настоящей политической действительности особо актуальны и сложны с позиции поиска положительных исходов. Так, проведенное соавторами МГИМО МИД России А. Тетерюком и Я. Чижевским исследование войны в Афганистане с помощью теоретико-игрового моделирования [45] наглядно продемонстрировало несостоятельность классической модели, разработанной для прикладного исследования асимметричных конфликтов XXI в. Х. Гайбулоевым, Дж. Пиацца и Т. Сандлером [46]. Согласно этой модели, усиление террористической активности стороны конфликта с наименьшими ресурсами приводит к активизации контртеррористической политики наиболее обеспеченного ресурсами противника, что в итоге приводит к уменьшению числа террористических атак. Однако игровой анализ, проведенный вышеупомянутыми исследователями и основанный на обширном эмпирическом материале военных событий в Афганистане последнего десятилетия, показал следующую тенденцию: террористическая активность усиливается как реакция на возрастающую интенсивность контртеррористических действий, при этом обратная зависимость не прослеживалась.

Стоит отметить, что для практических исследований асимметричных конфликтов современности это очень ценное открытие. Действительно, события августа 2021 г. в Афганистане продемонстриро-

вали несостоятельность классической модели, согласно логике которой США при должном усердии смогли бы нанести непоправимый урон талибам. Напротив, игровой метод позволил раскрыть сущность асимметричного конфликта, в котором зачастую сильная ресурсами сторона имеет менее выигрышную позицию, способную привести к окончательному проигрышу.

По нашему мнению, главным ограничением игрового моделирования при поиске оптимального решения для выхода из политического конфликта является то, что оно эффективно для оценки уже принятых стратегий, но затруднительно в условиях идущего конфликта.

Еще одним способом урегулирования политических конфликтов, отличным от традиционных, является так называемая **«дипломатия принуждения»**, основателем которой считается американский политолог А. Джордж. Основными инструментами «дипломатии принуждения» являются ультиматум, угроза применения силы и санкции [47, с. 38]. До начавшихся 24 февраля 2022 г. инициированных Российской Федерацией событий, именуемых специальной военной операцией по денацификации и демилитаризации Украины, классическим примером была ситуация с КНДР. Сейчас «дипломатия принуждения» активно применяется к России, которая, впрочем, отвечает тем же. Так, за неделю от начала данной военной операции российская национальная валюта значительно обесценилась по отношению к доллару и евро. Это спланированное действие западного мира направлено на нанесение ощущимого удара по отечественной экономике в долгосрочной перспективе.

Укреплению рубля в период после его сильнейшего ослабления способствовал ряд мер, предпринятых российской властью, по поддержанию национальной валюты. Так, в марте 2022 г. Центральный Банк РФ установил размер комиссии в 12 %, которую брокеры обязаны были брать с физических лиц, покупающих валюту. Дополнительно были введены ограничения на выдачу валюты в одни руки в размере 10 тыс. долларов. Также одной из положительно сказавшихся на позициях рубля мер является Указ Президента РФ, согласно которому предписывалось «резидентам – участникам внешнеэкономической деятельности осуществить обязательную продажу иностранной валюты в размере 80 процентов суммы иностранной валюты, зачисленной начи-

ная с 1 января 2022 г.»<sup>2</sup>. И, пожалуй, самым знаковым событием стало решение Президента РФ перевести расчет за природный газ из России в национальную валюту, т. е. в рубли<sup>3</sup>. Таким образом, введенные меры политического, экономического и юридического характера способствовали предотвращению дальнейшего обрушения рубля.

События с февраля 2014 г., которые ряд современных исследователей называет санкционной войной Евросоюза и США с Российской Федерацией, позволяют проанализировать все возможности и ограничения «дипломатии принуждения». Она привела к объявлению Россией зеркальных санкций, которые в свою очередь очень сильно ударили по экономике Европы.

Некоторые ученые справедливо подвергают сомнению эффективность «дипломатии принуждения» в качестве метода урегулирования политических конфликтов, так как зачастую санкции и угрозы применения силы наносят меньший ущерб, чем отказ инициатора конфликта от своих целей. Это убеждение и демонстрирует российская власть в сложившейся ситуации, давая понять, что была готова к подобной реакции со стороны США и Европы. Тем более что «дипломатия принуждения» имеет отложенное действие, эффект от которого может наступить уже тогда, когда сам конфликт будет разрешен иными способами и станет неактуальным.

В XXI в. особую востребованность приобрел метод **цивилизационного анализа** в процессе исследования политических конфликтов в области межгосударственного взаимодействия. Конфликты на границах цивилизационных разломов наиболее острые, трудноразрешимые, фундаментальные, в XXI в. они смешиваются с особенностями гибридных войн, что усложняет процесс их протекания и способствует формированию сложного состава участников [48, с. 38]. Фактически такие конфликты имеют ту же длительную историю, что и их страны-участницы. Для России это актуально на протяжении всей истории становления и развития государства. А наличие у каждой из цивилизаций одновременного стремления к самосохранению и порабощению других цивилизаций провоци-

рует межцивилизационные конфликты. По мнению профессора С.Г. Киселева, использующего цивилизационный подход для оценки состояния международной обстановки, современная российская цивилизация испытывает экспансионистское давление со стороны соседних цивилизаций, демонстрирующих динамичное развитие по ряду показателей, опережая тем самым Россию [48, с. 40].

Обеспечение региональной безопасности является одной из ключевых задач в общей системе международной безопасности. Зачастую источником нарушения безопасности в том или ином регионе мира становятся этнополитические конфликты, которые требуют постоянных действий по их урегулированию. Одним из эффективных методов в подобного рода конфликтах является **социокультурная интеграция**. Именно эта стратегия разрешения этнополитических конфликтов, как правило, серьезно растянутых во времени, способна обеспечить ценностно-политическую консолидацию «мультиэтнических и мультикультурных сообществ» [49, с. 190]. Основная задача здесь состоит в том, чтобы исключить эскалацию напряженности с помощью фундаментальной трансформации ценностей в обществе, которые инициировали отношения, поощряющие антагонизм и дискриминацию. Иными словами, технология социальной интеграции осуществима только в том случае, если перевести прежние общественно-политические ценности и установки на либерально-демократические ориентиры. То же самое касается и власти / властных институтов на конкретной территории.

Этнополитические конфликты несут в себе особый деструктивный потенциал (по территориальным претензиям соседей друг к другу, их стремлению восстановить историческую правду и мн. др.), поэтому требуют к себе особого внимания не только – и даже не столько – на этапе эскалации, но и в относительно мирное время. Так, еще одним научным подходом к разрешению современных этнополитических конфликтов является **структурный функционализм**, который, однако, по мнению юриста И.Р. Аминова, теряет эффективность в стремительно

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202280049> (дата обращения: 28.02.2022).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 172 «О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа» // Российская газета. 2022. 1 апр. URL: <https://rg.ru/2022/03/31/prezident-ukaz172-site-dok.html> (дата обращения: 02.04.2022).

меняющихся условиях развития очагов современных этнополитических конфликтов из-за недостатка универсальности, и на смену ему приходит многообразие трансформационных технологий урегулирования этнополитических конфликтов [50].

В современных условиях трансформации и усложнения системы международных отношений, и в первую очередь за счет увеличения числа политических акторов, *сетевой подход* стал мощным инструментом анализа политических конфликтов. Сетевой подход позволяет рассматривать политические процессы на глобальном уровне, не упуская из виду разнонаправленные действия как государств и акторов внутри государства (от бюрократии, бизнеса, регионов до гражданских активистов и т. п.), так и негосударственных акторов с интересами, выходящими за пределы государственных границ (например, транснациональные корпорации, неправительственные организации и т. п.).

В политической науке сети рассматриваются как определенный способ организации и взаимодействия акторов, отличающийся от упрощенных иерархичных моделей, отражающих линейные связи, зачастую формальные и не тождественные реальным отношения между акторами. Здесь акцент делается не на участниках, а на их взаимоотношениях, и это превратило сетевой анализ в один из главных инструментов в современных политических исследованиях. При этом сетевой подход к анализу межгосударственных политических конфликтов начал применяться только в последние годы [51].

Теория политических сетей и сетевой анализ первоначально и вполне успешно были использованы для описания того, как и кем принимаются решения, когда участников этого процесса формально много и процедуры принятия решений систематически не искажаются. Конечно, и на уровне выше государств также существуют организации, в которых решения принимаются в соответствии с процедурами, схожими с теми, которые применяются, например, в национальных легислатурах. Однако международные отношения и мировая политика, в силу участия множества акторов с разными статусами, – это существенно более сложная реальность.

Этот метод сейчас находится в стадии активного внедрения, поэтому в настоящее время идет поиск дополнительных инструментов для анализа политических конфликтов в рамках теории политических сетей. Так, группа российских исследователей (Ф.Т. Алекскеров, М.С. Курапова, Н.Г. Мещерякова, М.Г. Миронюк, С.В. Швыдун) предложила использо-

вать в сетевом анализе международных конфликтов новый индекс влияния – Индекс центральности, учитывающий ближние взаимодействия (*Short-range interactions, SRIC*), который дает возможность по-новому посмотреть на акторов конфликтов и их взаимоотношения, поскольку позволяет учитывать опосредованное влияние государств, которые не являются первичными сторонами конфликта [52].

#### 4. Правовые методы разрешения политических конфликтов

Говоря обобщенно о конфликтах, стоит отметить, что все они имеют ряд схожих черт и характеристик (по участникам, целям, функциям и пр.). Однако, пожалуй, самыми разрушительными по остроте протекания, масштабам деструктивных последствий, продолжительности (некоторые нации живут в состоянии перманентной напряженности и даже войны столетиями) и интенсивности являются политические конфликты, спровоцированные этнонациональными противоречиями [53]. Именно такие конфликты способны трансформироваться в массовые беспорядки, гражданские войны, сепаратистские выступления, несущие значительный разрушительный потенциал для государства, его стабильности и суверенитета. При этом даже самый ожесточенный конфликт может и должен быть помещен в правовые рамки для его разрешения или управления им.

Необходимо четко понимать, что юридическая плоскость разрешения конфликтов не преследует цели отстоять и защитить политические (внутренние или внешние) интересы государства / иного актора перед противником. По справедливому заявлению доктора юридических наук, профессора А.А. Клишина, «суды вообще не годятся в качестве внешнеполитических агентов, поскольку призваны служить закону, а не внешней политике» [54, с. 60]. То есть защита закона, восстановление нарушенного права, а также устранение пробелов, несоответствий в действующем законодательстве – это ключевая задача разрешения конфликтов с правовой точки зрения.

Именно поэтому особое место в данном вопросе занимает рассмотрение юридических методов разрешения политических конфликтов, которые не должны покидать правовую плоскость. Есть несколько альтернатив разрешения политических конфликтов, правовая альтернатива предполагает мирное решение. Здесь можно выделить переговоры, посредничество и третейское разбирательство (арбитраж) [55, с. 118].

Пожалуй, самым эффективным способом разрешения политических конфликтов правовыми методами следует признать **переговоры**. Это касается конфликтов различной направленности, уровня и интенсивности. Переговоры, во-первых, позволяют выявить интересы и позиции сторон по существу возникшего спора; во-вторых, помогают в ходе обсуждения реализовать обозначенные сторонами позиции; в-третьих, направлены на согласование точек зрения сторон конфликта [56, с. 188].

Переговорный процесс проходит несколько стадий: подготовка, непосредственно сами переговоры и заключение соглашения. При этом исследователь из Университета Бар-Илан в Израиле А. Шифф справедливо отмечает, что самым оптимальным вариантом будет заключение письменного договора [57, с. 282], и это оправдано. Однако заключение даже письменно оформленного соглашения не гарантирует его неуклонного исполнения подписавшими сторонами.

Также весьма эффективным правовым способом разрешения политического конфликта является **посредничество**, в котором нейтральная третья сторона помогает найти непредвзятое решение острой проблемы. В зависимости от уровня политического конфликта на роль посредника могут выбираться такие субъекты, как согласительные комиссии, конфликт-менеджеры, авторитетные политики, отдельные государства (если конфликт разрастается до межгосударственных масштабов). Так, в ст. 2–8 Гаагской конвенции 1907 г. прописаны возможности стран прибегнуть к процедуре добрых услуг и посредничества в случае необходимости<sup>4</sup>.

**Третейское разбирательство**, или **арбитраж**, является альтернативой судебному разбирательству, когда конфликтующие стороны добровольно соглашаются на то, что конфликтные отношения между ними будет урегулировать выбранный ими арбитр. Стоит отметить, что арбитр всегда должен придерживаться буквы закона – соблюдать нормы национального и международного законодательства. Отличие арбитража от посредничества заключается в том, что решение арбитра носит обязательный характер для участников конфликта, тогда

как решение посредника является консультативным и необязательным для исполнения.

Арбитраж применим как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Например, функцию международного арбитра выполняет Международный Суд ООН. В первую очередь, эта организация была создана для того, «чтобы устранить необходимость создания специальных судебных органов для решения каждого отдельного спора, который может быть решен в порядке арбитражного производства»<sup>5</sup>.

На внутригосударственном уровне в демократическом государстве в роли своеобразного арбитра может выступать народ [58, с. 187]. Действительно, выборы, референдум по различным вопросам – это вид арбитража. При этом стоит отметить, что общественное мнение играет роль как рекомендательного арбитра, так и обязательного. Есть референдум без правовых последствий, он носит рекомендательный характер, его можно воспринимать как своеобразный опрос общественного мнения. Но есть референдумы с правовыми последствиями, результаты которых кладутся в основу юридических документов. Например, таковым был референдум по принятию Конституции РФ в 1993 г., а также референдум о статусе Крыма 2014 г. Например, юридическим документом по итогам референдума о принятии Конституцию РФ явилась сама Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Выборы также являются формой обязательного арбитража с участием народа в качестве арбитра.

В условиях российской правовой реальности появился еще один способ выражения воли народа по важнейшим вопросам государственного значения – общероссийское голосование, которое состоялось 1 июля 2020 г. и было посвящено вопросу одобрения внесения поправок в Конституцию РФ. С юридической точки зрения, эта процедура, имея некоторые институциональные сходства с процедурами выборов и референдумов, не является ни тем, ни другим [59]. По результатам общероссийского голосования был издан Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Конвенция о мирном решении международных столкновений (Гаага, 18 октября 1907 г.). // СПС «Гарант».

<sup>5</sup> Международный суд // Организация Объединенных Наций: офиц. сайт. URL: <https://www.un.org/ru/icj/info.shtml#five> (дата обращения: 01.03.2022).

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 27. Ст. 4196.

Еще одним правовым способом разрешения политического конфликта, упоминаемого в научной литературе, является метод *институционализации политического конфликта* [60], т. е. его упорядочение, создание определенных «правил игры». Так снимается напряжение и острота конфликта, и он помещается в правовые рамки. По сути, это путь реформирования. По нашему мнению, институционализация политического конфликта – это собираетельное понятие относительно методов его разрешения. Иными словами, институционализация конфликта – это и есть цивилизованное, мирное, консенсусное решение возникающих противоречий. Таким образом, сюда входят такие политико-правовые способы разрешения политических конфликтов, как политические дебаты, вотумы доверия / недоверия, выборы, референдумы и мн. др.

В последнее время набирает популярность такой способ разрешения политического конфликта с помощью права, как *политическая медиация*. Она бывает внутриполитической и международной. Стоит отметить, что в современной России институт медиации только начал свое становление, его применение в основном носит стихийный характер. Однако на международном уровне институт политической медиации уже достаточно юридически оформлен. Так, к документам, регулирующим вопросы международной политической медиации, можно отнести Руководство ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности (2012 г.), провозгласившее следующие принципы: обеспечение надлежащей подготовки стран-посредников; наличие согласия сторон; беспристрастность третьей стороны; инклюзивность; национальная ответственность; приверженность нормативной базе и нормам международного права; слаженность, координация и взаимодополнение (комплементарность) действий третьей стороны; заключение качественных мирных соглашений<sup>7</sup>. При этом стоит отметить, что медиация является разновидностью посредничества, но не сводится к нему.

Политические конфликты могут разрешаться и в рамках суда. Например, на уровне межгосударственных конфликтов политическое противостояние

может быть разрешено с помощью Международного Суда ООН, который выступает в роли арbitра между сторонами конфликта. Если рассматривать национальный уровень, то здесь имеет место конституционное судебное разбирательство. Так, в России разрешением политических конфликтов занимается Конституционный Суд РФ. При этом разрешаемые с помощью органов конституционного правосудия конфликты имеют форму юридического спора, но являются политическими по содержанию. То есть юридический спор между органами власти возникает по причине перераспределения властных полномочий [61]. Например, Конституционный Суд РФ наряду с Верховным Судом РФ и российским парламентом принимает участие в процедуре импичмента главы государства, т. е. в отрешении от должности действующего Президента РФ и лишении неприкосновенности экс-Президента РФ<sup>8</sup>.

Говоря о военном времени, необходимо отметить, что конфликтующим сторонам стоит придерживаться норм международного гуманитарного права, а также международного уголовного права в процессе расследования военных преступлений, совершенных во время вооруженного конфликта. В особой защите в период войны нуждается гражданское население, находящееся в местах ведения боевых действий. Речь идет о гуманитарной помощи, открытии гуманитарных коридоров для эвакуации, исключении использования тактики «живого щита» из гражданского населения, недопущении военных ударов по гражданам и гражданским объектам (принцип избирательности) и т. д. [62]. Также международное гуманитарное право регулирует вопросы, связанные с военнопленными, с комбатантами и их статусом, и многие другие вопросы, направленные на приздание военным действиям упорядоченности, гуманности, правовой ориентированности. Ведь даже на войне существуют свои законы, правила и обычаи, которых участники обязаны придерживаться.

## 5. Заключение

Политические конфликты XXI в. отличаются своей динамичностью, изменчивостью, глобальным откликом, асимметричностью и крайней непредсказуемостью. Соответственно, технологии их урегули-

<sup>7</sup> Руководство Организации Объединенных Наций по вопросам эффективной посреднической деятельности (приложение к докладу Генерального секретаря об укреплении роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов (документ A/66/811 от 25 июня 2012 года)). Нью-Йорк: Органи-

зация Объединенных Наций, 2012. URL: <https://www.refworld.org.ru/category,REFERENCE,UN,,53722d604,0.html> (дата обращения: 01.03.2022).

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.

рования должны быть ориентированы на учет и смягчение именно этих параметров. В начале 2022 г. внимание всего мира приковал к себе конфликт между Россией и Украиной. Как его урегулировать, ответить сложно. В самом начале конфликта активизировался метод «дипломатии принуждения» – взаимные санкции. Для использования игрового метода с целью поиска наиболее оптимальных и рациональных путей выхода из конфликта недостаточно данных ни по участникам, ни по возможным стратегиям сторон (мир ждет оккупацию Украины Россией, Россия объявляет об изначальном отсутствии такого намерения). В качестве конфликт-менеджера в начале конфликта выступила Беларусь, которая обеспечила площадку для проведения переговоров конфликтующих сторон. При этом желание стать конфликт-менеджерами изъявили также и другие государства, которые отметили, что заинтересованы в скорейшем разрешении военного конфликта между Россией и Украиной. Среди таких государств можно назвать Турцию, Израиль и ряд других.

Возможно, что данный военно-политический конфликт – это один из витков цивилизационного противостояния, который имеет давнюю историю. Например, специалист по исследованию цивилизаций и их противостоянию профессор С.Г. Киселев еще в конце прошлого столетия путем цивилизационного анализа пришел к выводу, что Россия окру-

жена недружественными цивилизациями практически со всех сторон.

В любом случае, российско-украинский конфликт практически сразу приобрел международное значение, поэтому и искать способы его урегулирования необходимо всему мировому сообществу. Здесь важно не упускать правовые возможности по разрешению данного вооруженного противостояния и не уповать исключительно на экономическую блокаду противника, превосходство в информационной войне, демонстрацию военной силы и боевой оснащенности. Потенциал международного права, а также национального права стран – участниц вооруженного конфликта достаточен для того, чтобы не только наказать за преступления военного времени, но и предотвратить значительную часть из них, особенно тех, что совершаются против гражданского населения.

Рассмотренные в данном исследовании способы разрешения и урегулирования политических конфликтов современности демонстрируют важность учета их особенностей. Как и прежде, важно учитывать причины конфликта, его участников, их возможности и т. д. Однако выбор способа разрешения политических конфликтов должен основываться на учете того обстоятельства, что современный мир – это «глобальная деревня» (по М. Маклюэну). И важно не допустить, чтобы эта «деревня» была разрушена, например, ядерной войной.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Dolman E. Can Science End War? / E. Dolman. – John Wiley & Sons, 2015. – 200 p.
2. Gross M. Soft War / M. Gross, T. Meisels. – Cambridge University Press, 2017. – 282 p.
3. Ciment J. Encyclopedia of Conflicts Since World War II / J. Ciment. – Routledge, 2015. – 1488 p.
4. Bartos O. Using Conflict Theory / O. Bartos, P. Wehr. – Cambridge University Press, 2002. – 219 p.
5. Медведев Н. П. Политические кризисы и конфликты: теория и практика / Н. П. Медведев. – М. : Издво журн. «Вопросы политологии», 2017. – 176 с.
6. Spence T. A Modern Approach to Sociology / T. Spence. – WILLFORD Press, 2019. – 216 p.
7. Jindal N. International Relations: Theory and Practice / N. Jindal, K. Kumar. – SAGE Publications, 2020. – 496 p.
8. Druckman D. International Conflict Resolution After the Cold War / D. Druckman, P. Stern. – National Academies Press, 2000. – 640 p.
9. Betts R. Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace / R. Betts. – Taylor & Francis, 2017. – 666 p.
10. Золотарев В. А. Военная безопасность Государства Российского / В. А. Золотарев. – М. : Кучково поле, 2001. – 478 с.
11. Добреньков В. И. Война и безопасность России в XXI веке / В. И. Добреньков, П. В. Агапов. – М. : Академический проект, 2011. – 217 с.
12. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – М. : ACT, 2007. – 588 с.
13. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. – М. : ACT, 2016. – 638 с.

14. Анцупов А. Я. Конфликтология / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – М. : ЮНИТИ, 2000. – 551 с.
15. Конфликтология : учеб. / под ред. А. С. Кармина. – СПб. : Лань, 1999. – 362 с.
16. Емельянов С. М. Практикум по конфликтологии / С. М. Емельянов. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с.
17. Цветков В. Л. Конфликтология / В. Л. Цветков. – М. : Кнорус, 2019. – 184 с.
18. Волков Б. С. Конфликтология / Б. С. Волков, Н. В. Волкова. – М. : Академический проект, 2010. – 412 с.
19. Анцупов А. Я. История отечественной конфликтологии : указатель 1762 дис. / А. Я. Анцупов, С. Л. Прошанов. – М. : Проспект, 2018. – 448 с.
20. Schellenberg J. Conflict Resolution: Theory, Research, and Practice / J. Schellenberg. – SUNY Press, 1996. – 247 p.
21. D'Errico F. Conflict and Multimodal Communication: Social Research and Machine Intelligence / F. D'Errico, I. Poggi, A. Vinciarelli, L. Vincze. – Springer, 2015. – 479 p.
22. Hintjens H. Conflict, Peace, Security and Development: Theories and Methodologies / H. Hintjens, D. Zarkov. – Routledge, 2014. – 256 р.
23. Фанталова Е. Б. Ценности и внутренние конфликты: теория, методология, диагностика : моногр. / Е. Б. Фанталова. – М. : Директ-Медиа, 2015. – 137 с.
24. Цыганков П. А. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации / П. А. Цыганков. – М. : КноРус, 2017. – 341 с.
25. Токарев В. Л. Теория принятия решений в условиях информационных конфликтов / В. Л. Токарев. – Тула : Изд-во ТулГУ, 2016. – 272 с.
26. Крюкова Т. В. Основы теории принятия решений в конфликте / Т. В. Крюкова. – СПб. : Фонд развития конфликтологии, 2016. – 145 с.
27. Бабосов Е. М. Катастрофы: Социологический анализ / Е. М. Бабосов. – Минск : Навука і тэхніка, 1995. – 472 с.
28. Кочарян Г. С. Психотерапия сексуальных расстройств и супружеских конфликтов / Г. С. Кочарян, А. С. Кочарян. – М. : Медицина, 1994. – 222 с.
29. Шведин Б. Я. Человеческий фактор в управлении войсками: проблемы и поиски / Б. Я. Шведин. – М. : ВПА, 1989. – 61 с.
30. Гришина Н. В. Психология конфликта: философско-социологическая «конфликтная парадигма», описание конфликта в классической психологии, проблема конфликта в отечественной психологии, отдельные виды конфликтов / Н. В. Гришина. – СПб. : Питер, 2008. – 476 с.
31. Кричевский Р. Л. Психология малой группы / Р. Л. Кричевский, Е. М. Дубовская. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 206 с.
32. Управление персоналом : слов.-справ. / под науч. ред. В. К. Потемкина, Г. К. Копейкина. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та экономики и финансов, 2006. – 142 с.
33. Касьянов В. В. Социология права / В. В. Касьянов, В. Н. Нечипуренко. – Ростов н/Д. : Феникс, 2001. – 480 с.
34. Худойкина Т. В. К вопросу о выявлении характера правового сознания / Т. В. Худойкина // Перспективы науки. – 2015. – № 11 (74). – С. 116–119.
35. Худойкина Т. В. Применение посредничества как примирительной процедуры при разрешении правовых споров и конфликтов в России / Т. В. Худойкина // Социально-политические науки. – 2012. – № 4. – С. 67–70.
36. Боженко В. А. Определение понятия «конфликт» / В. А. Боженко // Вестник РУДН. – 2000. – № 2. – С. 143–147.
37. Краткий философский словарь / под ред. А. П. Алексеева. – М. : Проспект, 2001. – 491 с.
38. Sienknecht M. Entgrenzte Konflikte in der Weltgesellschaft / M. Sienknecht. – Springer VS Wiesbaden, 2018. – XVIII, 262 s. – DOI: 10.1007/978-3-658-19720-9.
39. Burt G. Conflict, Complexity and Mathematical Social Science / G. Burt. – Emerald Group Publishing, 2010. – 288 p.
40. Peters A. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance / A. Peters, L. Handschin, D. Höger. – Cambridge University Press, 2012. – 470 p.
41. O'Leary R. The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution / R. O'Leary, L. Bingham. – Resources for the Future, 2003. – 368 p.

42. Spoor M. Globalisation, Poverty and Conflict: A Critical «Development» Reader / M. Spoor. – Springer Science & Business Media, 2004. – 340 р.
43. Николаев К. В. Определение понятия и сущности политических конфликтов и политических кризисов в научной литературе / К. В. Николаев // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2014. – № 3 (26). – С. 78–90.
44. Ветренко И. А. Игровые технологии при разрешении политических конфликтов / И. А. Ветренко // Вестник РУДН. – 2010. – № 3. – С. 19–30.
45. Тетерюк А. С. Теоретико-игровое моделирование асимметричного конфликта. Казус войны в Афганистане (2009–2016) / А. С. Тетерюк, Я. А. Чижевский // Международные процессы. – 2018. – Т. 16, № 3. – С. 126–146.
46. Gaibulloev K. Regime types and terrorism / K. Gaibulloev, J. A. Piazza, T. Sandler // International Organization. – 2017. – Vol. 71, iss. 3. – P. 491–522.
47. Шевчук Н. В. «Дипломатия принуждения»: вызов традиционным формам политического урегулирования конфликтов на примере КНДР / Н. В. Шевчук, Т. А. Орлова // Закон и власть. – 2020. – № 3. – С. 38–42.
48. Киселев С. Г. Метод цивилизационного анализа в geopolитике и геостратегии / С. Г. Киселев // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. – 2020. – № 1 (838). – С. 34–41.
49. Попов М. Е. Социокультурная интеграция как способ разрешения этнических конфликтов на Северном Кавказе / М. Е. Попов // Вестник ВолГУ. – 2018. – Т. 23, № 4. – С. 186–196.
50. Аминов И. Р. Структурный функционализм и его значение в современной конфликтологии: этнополитические аспекты / И. Р. Аминов // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). – 2014. – № 3 (24). – С. 87–91.
51. Dorussen H. Networked international politics: Complex interdependence and the diffusion of conflict and peace / H. Dorussen, E. Gartzke, O. Westerwinter // Journal of peace research. – 2016. – No. 53. – P. 283–291.
52. Алекскеров Ф. Т. Сетевой подход в изучении межгосударственных конфликтов / Ф. Т. Алекскеров, М. С. Курапова, Н. Г. Мещерякова, М. Г. Миронюк, С. В. Швыдун // Политическая наука. – 2016. – № 4. – С. 111–137.
53. Степанов Е. И. Конфликтологическая парадигма в социальном познании и практике / Е. И. Степанов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. – 2005. – Вып. 3. – С. 5–16.
54. Клишин А. А. Политико-правовая характеристика эволюции регулирования деятельности государств / А. А. Клишин // Московский журнал международного права. – 2020. – № 4. – С. 38–63.
55. Абгарян Р. Э. Основные этапы динамики политических конфликтов и методы их разрешения / Р. Э. Абгарян // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. – 2016. – Вып. 17 (756). – С. 114–119.
56. Брыжинская Г. В. Условия эффективного ведения переговоров / Г. В. Брыжинская // Глобальный научный потенциал. – 2015. – № 11 (56). – С. 188–190.
57. Schiff A. Readiness theory: A new approach to understanding mediated prenegotiation and negotiation processes leading to peace agreements / A. Schiff // Negotiation and Conflict Management Research. – 2021. – Vol. 14, iss. 1. – P. 21–39. – DOI: 10.34891/z3t9-9d49.
58. Тихонюк С. А. Регулирование и разрешение политических конфликтов в условиях реформирования политической системы / С. А. Тихонюк // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 2 (28), ч. I. – С. 186–188.
59. Виноградова Е. В. Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации / Е. В. Виноградова // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 4 (47). – С. 75–78.
60. Кольба А. И. Политическая институционализация конфликтов: основные подходы и проблемы исследования // А. И. Кольба, З. Т. Чадаева // Вестник Пермского университета. – 2021. – Т. 15, № 2. – С. 16–26.
61. Марченко М. Н. Конституционный суд как субъект политических отношений / М. Н. Марченко // Среднерусский вестник общественных наук. – 2008. – № 1 (6). – С. 56–63.
62. Паращёвина Е. А. Государство и право в период военных конфликтов и в мирное время / Е. А. Паращёвина // Инновационная наука. – 2015. – Т. 3, № 4. – С. 118–121.

## REFERENCES

1. Dolman E. *Can Science End War?* John Wiley & Sons, 2015. 200 p.
2. Gross M., Meisels T. *Soft War*. Cambridge University Press, 2017. 282 p.
3. Cement J. *Encyclopedia of Conflicts Since World War II*. Routledge, 2015. 1488 p.
4. Bartos O., Wehr P. *Using Conflict Theory*. Cambridge University Press, 2002. 219 p.
5. Medvedev N.P. *Political crises and conflicts: theory and practice*. Moscow, Journal "Voprosy politologii" Publ., 2017. 176 p. (In Russ.).
6. Spence T. *A Modern Approach to Sociology*. WILLFORD Press, 2019. 216 p.
7. Jindal N., Kumar K. *International Relations: Theory and Practice*. SAGE Publications, 2020. 496 p.
8. Druckman D., Stern P. *International Conflict Resolution After the Cold War*. National Academies Press, 2000. 640 p.
9. Betts R. *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. Taylor & Francis Publ., 2017. 666 p.
10. Zolotarev V.A. *Military security of the Russian State*. Moscow, Kuchkovo pole Publ., 2001. 478 p. (In Russ.).
11. Dobren'kov V.I., Agapov P.V. *War and security of Russia in the 21st century*. Moscow, Akademicheskii proekt Publ., 2011. 217 p. (In Russ.).
12. Fukuyama F. *The end of history and the last man*. Moscow, AST Publ., 2007. 588 p. (In Russ.).
13. Huntington S. *Clash of Civilizations*. Moscow, AST Publ., 2016. 638 p. (In Russ.).
14. Antsupov A.Ya., Shipilov A.I. *Conflictology*. Moscow, YuNITI Publ., 2000. 551 p. (In Russ.).
15. Karmin A.S. (ed.). *Conflictology*, textbook. St. Petersburg, Lan' Publ., 1999. 362 p. (In Russ.).
16. Emel'yanov S.M. *Workshop on conflictology*. St. Petersburg, Piter Publ., 2003. 400 p. (In Russ.).
17. Tsvetkov V.L. *Conflictology*. Moscow, Knorus Publ., 2019. 184 p. (In Russ.).
18. Volkov B.S., Volkova N.V. *Conflictology*. Moscow, Akademicheskii proekt Publ., 2010. 412 p. (In Russ.).
19. Antsupov A.Ya., Proshanov S.L. *History of domestic conflictology*, Index of 1762 dissertations. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 448 p. (In Russ.).
20. Schellenberg J. *Conflict Resolution: Theory, Research, and Practice*. SUNY Press, 1996. 247 p.
21. D'Errico F., Poggi I., Vinciarelli A., Vincze L. *Conflict and Multimodal Communication: Social Research and Machine Intelligence*. Springer Publ., 2015. 479 p.
22. Hintjens H., Zarkov D. *Conflict, Peace, Security and Development: Theories and Methodologies*. Routledge, 2014. 256 p.
23. Fantalova E.B. *Values and internal conflicts: theory, methodology, diagnostics*, Monograph. Moscow, Direkt-Media Publ., 2015. 137 p. (In Russ.).
24. Tsygankov P.A. *International relations: theories, conflicts, movements, organizations*. Moscow, KnoRus Publ., 2017. 341 p. (In Russ.).
25. Tokarev V.L. *Theory of decision-making in conditions of information conflicts*. Tula, Tula State University Publ., 2016. 272 p. (In Russ.).
26. Kryukova T.V. *Fundamentals of the theory of decision making in conflict*. St. Petersburg, Conflictology Development Fund Publ., 2016. 145 p. (In Russ.).
27. Babosov E.M. *Catastrophes: A sociological analysis*. Minsk, Navuka i tekhnika Publ., 1995. 472 p. (In Russ.).
28. Kocharyan G.S., Kocharyan A.S. *Psychotherapy of sexual disorders and marital conflicts*. Moscow, Meditsina Publ., 1994. 222 p. (In Russ.).
29. Shvedin B.Ya. *Human factor in command and control: problems and searches*. Moscow, Military-Political Academy Publ., 1989. 61 p. (In Russ.).
30. Grishina N.V. *Psychology of conflict: philosophical and sociological "conflict paradigm", description of the conflict in classical psychology, the problem of conflict in domestic psychology, certain types of conflicts*. St. Petersburg, Piter Publ., 2008. 476 p. (In Russ.).
31. Krichevskii R.L., Dubovskaya E.M. *Psychology of a small group*. Moscow, Moscow State University Publ., 1991. 206 p. (In Russ.).
32. Potemkin V.K., Kopeikin G.K. (eds.). *Personnel management*, dictionary-reference book. St. Petersburg, St. Petersburg State University of Economics and Finance Publ., 2006. 142 p. (In Russ.).

33. Kas'yanov V.V., Nechipurenko V.N. *Sociology of law*. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2001. 480 p. (In Russ.).
34. Khudoikina T.V. On the issue of identifying the nature of legal consciousness. *Perspektivy nauki = Prospects of science*, 2015, no. 11 (74), pp. 116–119. (In Russ.).
35. Khudoikina T.V. The use of mediation as a conciliation procedure in resolving legal disputes and conflicts in Russia. *Sotsial'no-politicaleskie nauki = Socio-political sciences*, 2012, no. 4, pp. 67–70. (In Russ.).
36. Bozhenko V.A. Definition of the concept of "conflict". *Vestnik RUDN = Bulletin of the RUDN*, 2000, no. 2, pp. 143–147. (In Russ.).
37. Alekseev A.P. (ed.). *Brief Philosophical Dictionary*. Moscow, Prospekt Publ., 2001. 491 p. (In Russ.).
38. Sienknecht M. *Entgrenzte Konflikte in der Weltgesellschaft*. Wiesbaden, Springer Publ., 2018. XVIII + 262 p.  
DOI: 10.1007/978-3-658-19720-9. (In German).
39. Burt G. *Conflict, Complexity and Mathematical Social Science*. Emerald Group Publishing, 2010. 288 p.
40. Peters A., Handschin L., Högger D. *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. Cambridge University Press, 2012. 470 p.
41. O'Leary R., Bingham L. *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Resources for the Future Publ., 2003. 368 p.
42. Spoor M. *Globalization, Poverty and Conflict: A Critical "Development" Reader*. Springer Science & Business Media Publ., 2004. 340 p.
43. Nikolaev K.V. Definition of the concept and essence of political conflicts and political crises in scientific literature. *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnoshenii = Issues of national and federal relations*, 2014, no. 3 (26), pp. 78–90. (In Russ.).
44. Vetrenko I.A. Game technologies in resolving political conflicts. *Vestnik RUDN = Vestnik RUDN University*, 2010, no. 3, pp. 19–30. (In Russ.).
45. Teteryuk A.S., Chizhevsky Ya.A. Game-theoretic modeling e asymmetrical conflict. Case of the war in Afghanistan (2009–2016). *Mezhdunarodnye protsessy = International processes*, 2018, no. 3, pp. 126–146. (In Russ.).
46. Gaibulloev K., Piazza J.A., Sandler T. Regime types and terrorism. *International Organization*, 2017, vol. 71, iss. 3, pp. 491–522.
47. Shevchuk N.V., Orlova T.A. "Coercive diplomacy": a challenge to traditional forms of political conflict resolution on the example of the DPRK. *Zakon i vlast' = Law and power*, 2020, no. 3, pp. 38–42. (In Russ.).
48. Kiselev S.G. The method of civilizational analysis in geopolitics and geostrategy. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obshchestvennye nauki = Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Social Sciences*, 2020, no. 1 (838), pp. 34–41. (In Russ.).
49. Popov M.E. Sociocultural integration as a way to resolve ethnic conflicts in the North Caucasus. *Vestnik VolGU = Bulletin of the Volgograd State University*, 2018, no. 4, pp. 186–196. (In Russ.).
50. Aminov I.R. Structural functionalism and its significance in modern conflictology: ethno-political aspects. *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta sotsial'nykh tekhnologii) = Bulletin of BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*, 2014, no. 3 (24), pp. 87–91. (In Russ.).
51. Dorussen H., Gartzke E., Westerwinter O. Networked international politics: Complex interdependence and the diffusion of conflict and peace. *Journal of peace research*, 2016, no. 53, pp. 283–291.
52. Aleskerov F.T., Kurapova M.S., Meshcheryakova N.G., Mironyuk M.G., Shvydun S.V. Network approach in the study of interstate conflicts. *Politicheskaya nauka = Political Science*, 2016, no. 4, pp. 111–137. (In Russ.).
53. Stepanov E.I. Conflictological paradigm in social cognition and practice. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Politologiya. Seriya 6. Mezhdunarodnye otnosheniya = Bulletin of St. Petersburg University. Series 6. Political science. International relations*, 2005, iss. 3, pp. 5–16. (In Russ.).
54. Klishin A.A. Political and legal characteristics of the evolution of regulation of the activities of state. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2020, no. 4, pp. 38–63. (In Russ.).
55. Abgaryan R.E. The main stages of the dynamics of political conflicts and methods of their resolution. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obshchestvennye nauki = Moscow State Linguistic University. Social Sciences*, 2016, iss. 17 (756), pp. 114–119. (In Russ.).
56. Bryzhinskaya G.V. Conditions for effective negotiation. *Global'nyi nauchnyi potentsial = Global scientific potential*, 2015, no. 11 (56), pp. 188–190. (In Russ.).

57. Schiff A. Readiness theory: A new approach to understanding mediated prenegotiation and negotiation processes leading to peace agreements. *Negotiation and Conflict Management Research*, 2021, vol. 14, iss. 1, pp. 21–39. DOI: 10.34891/z3t9-9d49.

58. Tikhonyuk S.A. Regulation and resolution of political conflicts in the conditions of reforming the political system. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, philosophical, political and legal sciences, culturology and art criticism. Questions of theory and practice*, 2013, no. 2 (28), pt. I, pp. 186–188. (In Russ.).

59. Vinogradova E.V. Referendum or all-Russian vote: on the issue of the form of approval of the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation. *Evraziiskaya advokatura = Eurasian Advocacy*, 2020, no. 4 (47), pp. 75–78. (In Russ.).

60. Kolba A.I., Chadaeva Z.T. Political institutionalization of conflicts: basic approaches and research problems. *Vestnik Permskogo universiteta = Bulletin of Perm University*, 2021, vol. 15, no. 2, pp. 16–26. (In Russ.).

61. Marchenko M.N. Constitutional Court as a subject of political relations. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 2008, no. 1 (6), pp. 56–63. (In Russ.).

62. Paraschevina E.A. State and law in the period of military conflicts and in peacetime. *Innovatsionnaya nauka = Innovative science*, 2015, vol. 3, no. 4, pp. 118–121. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Ветренко Инна Александровна** – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой социальных технологий

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

191119, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Черняховского, 6/10

E-mail: vetrenko-ia@ranepa.ru

ORCID: 0000-0001-5212-4580

**Ковалев Андрей Андреевич** – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43

E-mail: kovalev-aa@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-7760-5732

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ветренко И.А. Политические конфликты и современные методы их разрешения в правовом поле: потенциал и ограничения / И.А. Ветренко, А.А. Ковалев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 33–48. – DOI: 10.52468/ 2542-1514.2022.6(2).33-48.

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Inna A. Vetrenko** – Doctor of Political Sciences, Professor; Head, Department of Social Technologies

*North-Western Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation*

6/10, Chernyakhovskogo ul., St. Petersburg, 191119, Russia

E-mail: vetrenko-ia@ranepa.ru

ORCID: 0000-0001-5212-4580

**Andrey A. Kovalev** – PhD in Political Sciences, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Administration

*North-Western Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation*

57/43, Srednii pr. V.O., St. Petersburg, 199178, Russia

E-mail: kovalev-aa@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-7760-5732

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vetrenko I.A., Kovalev A.A. Political conflicts and modern methods of their resolution in the legal field: potential and limitations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 33–48. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).33-48. (In Russ.).

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

---

УДК 342.3

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62



### ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

О.А. Кожевников<sup>1,2</sup>, А.Н. Костюков<sup>3</sup>, А.А. Ларичев<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия

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

<sup>3</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

<sup>4</sup> Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

#### Информация о статье

Дата поступления –

15 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Дается характеристика теоретических подходов и практики законодательного регулирования единой системы публичной власти, разворачивающейся после принятия поправок в текст Конституции РФ в 2020 г. По мнению авторов, в текущем законодательстве присутствуют как проблемы отражения целевого характера формирования единой системы публичной власти, вызванные, в том числе, спецификой конституционно-правового статуса местного самоуправления, так и сложности, связанные с законодательным отражением конструкции публичной власти и ее элементов. Авторы полагают необходимым для законодателя более внимательно осуществлять связанное правовое регулирование, обеспечивая непротиворечивость положений новых нормативных актов, принимаемых в развитие положений Основного закона государства.

#### Ключевые слова

Единая система публичной власти, законодательное регулирование, местное самоуправление, государственная власть, структурные элементы

### UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY: DEBATABLE ASPECTS OF LEGAL REGULATION

Oleg A. Kozhevnikov<sup>1,2</sup>, Alexander N. Kostyukov<sup>3</sup>, Alexander A. Larichev<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

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

<sup>3</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

<sup>4</sup> Higher School of Economics, Moscow, Russia

#### Article info

Received –

2021 March 15

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The subject of this study is the legal regulation of the unified system of public authority in the Russian Federation. Its purpose is to determine the theoretical approaches and practice of legislative regulation of a unified system of public authority, which is unfolding after the adoption of amendments to the text of the Constitution of the Russian Federation in 2020. The main hypothesis, which authors propose is that there is a contradiction between the norms of the acts, governing organization and activities of public authorities, and those norms in their relationship with the constitutional norms governing the relevant relations. In the course of the work, the authors used both general research methods, including methods of analysis and synthesis, as well as field-specific ones, including the formal legal method.

The authors believe that the difficulties in reflecting public authority in normative regulation lie primarily in the fact that neither in Soviet legal research, nor in the current Russian legal thought, issues of public authority have been considered meaningfully and in detail. Its content and structure do not have a clear, complete doctrinal understanding. Foreign experience, however, shows that such a clear understanding at the theoretical level is absent in foreign jurisdictions either.

#### Keywords

Unified system of public authority, legislative regulation, local government, state power, structural elements

The authors maintain that the current Russian legislation pertains, firstly, the problems of reflecting the targeted nature of the formation of a unified system of public authority, caused, among other things, by the specifics of the constitutional and legal status of local government. On the one hand, world practice shows that although local government is a form of decentralization of public power in the state, it cannot be taken out of the brackets of public power as such. At the same time, in Russia, the basic constitutional characteristics of a unified system of public authority as an association of state and municipal authorities are supplemented by the intended purpose of this system, which is clearly defined in constitutional text. Going beyond this intended purpose and its unreasonable expansion in the current legislation raises the question of the constitutionality of the related regulation. Secondly, adopting new legislative acts and amending existing ones also raises difficulties associated with the legislative reflection of the very structure of public authority and its elements. It should be considered unreasonable to expand the list of public authorities outside the framework defined by the Constitution, as well as to introduce the category of a "single system of public authority of the subject of the Russian Federation". In light of the respective analysis, the hypothesis put forward in the article is confirmed. The authors, accordingly, consider it necessary for the legislator to implement the related legal regulation more carefully, ensuring the consistency of the provisions of new legislative acts – both in relation between the norms of the adopted acts, as well as in relation to the norms of the Constitution of the Russian Federation.

### 1. Теоретические подходы к определению публичной власти и ее структурных элементов

С принятием поправок в Конституцию РФ в 2020 г. в ее текст был внесен целый ряд новых терминов и понятий, которые ранее хотя и были известны науке и правоприменительной практике, но тем не менее не находили своего выражения в нормативных актах различного уровня, в том числе в Основном законе нашего государства. К одному из таких понятий, которые в настоящее время как лавина накрыли изменяющийся вследствие конституционной динамики массив нормативных актов федерального и регионального уровня, относится «единая система публичной власти».

Своеобразную «пикантность» появлению в федеральных нормативных актах правовой категории «единая система публичной власти» придает тот факт, что разработчики проектов соответствующих актов в один голос утверждают, что названная категория является уже сложившейся и они лишь корректируют систему публичной власти, уточняя механизм сдержек и противовесов, обеспечивают прозрачность принятия тех или иных решений, реализацию прав и законных интересов граждан<sup>1</sup>. Вместе с тем представляется, что подобные утверждения не основаны в полной мере на объективных фактах.

Ни в советской правовой науке, ни в нынешний период ее исторического развития вопросы публичной власти подробно и содержательно не рассматривались. Ее содержание и структура не имели и не имеют четкого, завершенного доктринального понимания. В качестве примера можно привести несколько высказываний ученых-правоведов. Профессор Л.А. Григорян в своих публикациях указывал, что термин «публичная власть» означает всего лишь «общественную власть», которая существует во всяком обществе [1, с. 16–21]. Профессор А.И. Ким, в свою очередь, утверждал: «общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями» [2, с. 65]. Ю.Ю. Сорокин рассматривает публичную власть как вид социальной власти, возникающий в территориально организованном сообществе с целью удовлетворения артикулированных общественных интересов сообразно доминирующей ценностной системе. Основное предназначение публичной власти – выполнение функции «общих дел» – этим она отличается от власти личной и корпоративной [3]. Профессор С.А. Авакян рассмотривает публичную власть как широкое явление, основа которого – осуществление власти, вся полнота которой принадлежит народу, в трех

<sup>1</sup> Павел Крашенинников: Законопроект о публичной власти необходим для защиты прав граждан // Единая Россия: офиц. сайт. 9 дек. 2021. URL: <https://er.ru/activity/news/pavel-krasheninnikov-zakonoproekt-o-publichnoj-vlasti-neobkhodim-dlya-zashchity-prav-grazhdan> (дата обращения: 14.03.2022).

pavel-krasheninnikov-zakonoproekt-o-publichnoj-vlasti-neobkhodim-dlya-zashchity-prav-grazhdan (дата обращения: 14.03.2022).

формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления [4]. Исходя только из озвученных примеров можно с большой уверенностью констатировать тот факт, что в отечественной правовой науке не было и, как представляется, до настоящего времени нет единого подхода к пониманию категории «публичная власть» и производных от нее правовых категорий.

Проблема определения публичной власти существует и в зарубежной доктрине. Основная сложность заключается в обоснованности приравнивания понятий «государство» и «правительство». Являются ли носителями публичной власти лишь государственные структуры? Большинство экспертов сходится во мнении, что к понятию публичной власти необходимо относить власть общественную, власть территориальных общественных коллективов и даже власть частных субъектов в той мере, в какой они могут оказывать влияние на правовой статус личности [5].

Как отмечает профессор Нью-Йоркского университета Д. Левинсон, к публичной власти следует относить не только власть, принадлежащую структурам государства, необходимую для реализации его функций, но также власть общества, необходимую инюю для контроля и сдерживания государственной власти [6, р. 46; 7].

Таким образом, отнесение к системе публичной власти одних лишь органов власти – государственных либо муниципальных – доктринально неочевидно. Авторы законопроектов о публичной вла-

сти в обоснование своих доводов приводят отдельные решения Конституционного Суда РФ, в которых присутствует указание на категорию «публичная власть». Конституционным Судом РФ в течение 30 лет было действительно сформулировано большое количество правовых позиций, определяющих конституционно-правовое толкование основ организации и деятельности органов публичной власти в России, в том числе и такие принципы, как отнесение к публичной власти государственных или муниципальных органов<sup>2</sup> или постулат о том, что органы публичной власти свободны в своих действиях лишь в пределах своих полномочий, установленных федеральным и иным законодательством [8].

В рамках оценки нормативного закрепления в российском законодательстве единой системы публичной власти особую значимость представляет текст Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3<sup>3</sup>, в котором суд дал конституционно-правовую оценку рассматриваемой категории. Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что принцип единой системы публичной власти не нашел своего буквального закрепления в гл. 1 Конституции РФ, но может быть выявлен из целого ряда взаимосвязанных положений Основного закона, из которых очевидно, что категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа, власть которого распространяется на всю территорию страны

<sup>2</sup> См. постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова», 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 органа местного самоуправления, выборного должностного

лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева», от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования – городского округа “Город Чита”» и др.

<sup>3</sup> 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 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». URL: <https://legalacts.ru/sud/zakluchenie-konstitutzionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-/> (дата обращения: 14.03.2022).

и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ (ст. 5, 10, 11 и 12). Под единством системы публичной власти Конституционный Суд РФ понимает, прежде всего, функциональное единство, выражающееся в согласованных действиях различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Поскольку указанное функциональное единство публичной власти во благо граждан возможно только через нормативное закрепление организационных, функциональных и иных основ публичной власти, то представляется крайне важным, чтобы при формировании названных основ соблюдалась однозначность, ясность и непротиворечивость правового регулирования, поскольку иное, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ<sup>4</sup>, открывает для правоприменителя возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод и приводящего к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

## **2. Проблемы отражения целевого характера формирования единой системы публичной власти в текущем законодательстве**

Раскрывая вопрос о современных тенденциях в конституционно-правовом регулировании отношений в сфере публичной власти и управления, нельзя не отметить, что конструирование системы единой публичной власти было во многом детерминировано необходимостью решить проблему политico-правового разрыва двух самостоятельных конституционных институтов – «государственной власти» и «местного самоуправления», – сложившегося после принятия Конституции РФ в 1993 г.

Известно, что когда в 1990-е гг. в России внедрялось местное самоуправление в его современном виде, широко применялся и опыт зарубежных государств, прежде всего европейских. Но есть ли в этом опыте некий политico-правовой эталон, обеспечивающий характеристики местного самоуправления как полностью автономной формы народовластия?

<sup>4</sup> См. постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Авиационная компания “Полет” и открытых акционерных обществ “Авиакомпания “Сибирь” и “Авиакомпания “ЮТэйр”», от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правитель-

В российской научной доктрине принято выделять несколько моделей местного самоуправления, в том числе по критерию автономии муниципальных институтов [9; 10, с. 36–51]. Подробное освещение при этом получают ангlosаксонская и континентальная модели. Некоторые специалисты в принципе выделяют их как базовые: в ангlosаксонских государствах (Великобритания, США) местное самоуправление считается автономным, а в рамках континентальной модели определяется как «наблюдаемое», местные органы считаются «инструментом» реализации центральными органами власти своей политики на местах (Франция, Бельгия) [11, с. 38].

Континентальной модели, охватывающей многие европейские государства, действительно не присуща институциональная автономия органов местного самоуправления. Несмотря на то, что муниципальные органы, как правило, являются выборными, а жизнедеятельность муниципальных институтов поддерживается в том числе и посредством международно-правовых гарантит (Европейская хартия местного самоуправления), сильное государственное влияние реализуется через механизмы контроля за законностью муниципальных актов, согласование кандидатур местных чиновников, присутствие государственного представителя на муниципальном уровне [12; 13].

В рамках ангlosаксонской модели презюмируется отказ от административной опеки, свободные условия функционирования муниципальных органов. Однако глубокий анализ «корпоративной модели» местного самоуправления, отражающей специфику опыта ангlosаксонских государств в сфере местного самоуправления, заставляет ставить под вопрос как вышеуказанные характеристики, так и наличие гарантированных форм народовластия, широкое участие граждан в решении местных вопросов [14; 15].

По мнению канадского специалиста А. Санктона [16, р. 7], органы местного самоуправления не считаются частью государства прежде всего потому, что

ства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярнефть”, от 19 июля 2017 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма» и др.

само понятие «государство» в праве ангlosаксонских государств не проработано. Органы местного самоуправления, имея иную, корпоративную природу, нежели органы государственной власти, отделены от государства, олицетворяемого Короной (Великобритания), и не действуют также по конституционной формуле «от имени народа» (США). Таким образом, автономия муниципалитетов определяется отличиями юридической природы и источника муниципальной и государственной власти, но «не связана никаким образом с автономией общин или интересами населения какой-либо местности» [17, с. 47].

В отличие от России, органы местного самоуправления Великобритании, Канады, США получают мандат на осуществление своей деятельности от региональных органов власти, по факту являясь их агентами на местах. Государственные органы, исходя из этого, могут не только надзирать за законностью, но и контролировать целесообразность деятельности муниципалитетов, применяя в отношении них существенные меры ответственности.

Мировая практика, таким образом, свидетельствует о том, что хотя местное самоуправление, в известной терминологии Ж. Веделя, является скорее формой децентрализации публичной власти в государстве, нежели присущей государственному управлению на местах деконцентрации [18, с. 392–393], оно не может быть вынесено за скобки публичной власти как таковой, и в этом контексте должно рассматриваться как находящееся если не в иерархии, то в связанном взаимодействии с механизмом власти государственной [19; 20; 21, с. 425].

Следует, соответственно, признать справедливым общее определение местного самоуправления, данное профессором Принстонского университета Д. Локардом: «Местное самоуправление есть публичный институт, часть регионального либо общенационального института власти, наделенный правом решать либо организовывать решение широкого спектра вопросов в пределах относительно небольшой территории... Местное самоуправление лежит в основе пирамиды, которую венчает национальное правительство, а средние слои представляют региональные органы власти» [22, р. 451].

Следует сказать, что смысловое содержание данного определения не указывает на предeterminированность жесткого соподчинения элементов ме-

ханизма публичной власти, ведь и в условиях ее пирамидального устройства возможна известная степень самостоятельности звеньев – как в реализации собственной компетенции, так и в вопросах их самоорганизации. Механизм самоуправления сам по себе предполагает самоорганизацию местных жителей и известную долю самостоятельности в решении местных задач непосредственно либо через избираемые органы. Между тем данное определение подчеркивает единство местного самоуправления и других элементов публично-властного механизма и невозможность их противопоставления [23; 24].

Еще в 2015 г. судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечал, что, хотя «как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность... но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти». И далее: «на этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и "негосударственных" (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 года № 236-О»<sup>5</sup> [25].

Схожих позиций придерживается и председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, который еще до принятия конституционных поправок 2020 г. отмечал, что органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации и нельзя искусственно противопоставлять органы государственные и муниципальные<sup>6</sup>.

Весьма интересна в рассматриваемом контексте и позиция судьи Конституционного суда РФ А.Н. Кокотова, выраженная в его особом мнении к постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муници-

<sup>5</sup> URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitucionnogo-suda-rf-ot-01122015-n/> (дата обращения: 16.03.2022).

<sup>6</sup> Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 авг.

пальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Обосновывая свою позицию, профессор А.Н. Кокотов отмечает, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный “третий” уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны»<sup>7</sup>.

Формирование нормативных основ единой публичной власти, однако, не может не учитывать того обстоятельства, что, несмотря на очевидность вхождения органов местного самоуправления в состав соответствующей системы как политического союза (объединения) многонационального российского народа, институциональная автономия названных органов сохраняется благодаря продолжающей свое действие ст. 12 Конституции РФ. Напомним, что согласно ее положениям органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поименованных в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Нормы Конституции обладают прямым действием, а с учетом того, что положения ст. 12 относятся к основам конституционного строя, игнорировать их просто невозможно.

Изменения в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ в 2020 г. включили органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти в целях осуществления взаимодействия, направленного на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Таким образом, базовые конституционные характеристики единой системы публичной власти как объединения государственной и муниципальной вла-

стей дополняются целевым предназначением указанной системы, четко определенным конституционным текстом.

Однако, даже весьма «беглый» взгляд на уже сформированные законодательные основы публичной власти вызывает объективный вопрос о соблюдении конституционных пределов наблюдаемой интеграции.

Так, согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>8</sup> под единой системой публичной власти понимаются *федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.*

Оставляя пока за скобками тот факт, что законодатель поименовал органы государственной власти в отличном от ст. 10, 11 Конституции РФ порядке и не учел позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в упомянутом ранее заключении, следует обратить внимание на то, что заявленная в законе цель единой системы публичной власти явным образом не совпадает с конституционно установленной целью, закрепленной в ст. 132 Конституции РФ.

Расширительное целеполагание (*«создание условий для социально-экономического развития государства»*) к нахождению органов местного самоуправления в данной системе также противоречит правовой природе и цели функционирования муниципальных институтов, заявленной в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ (*«местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения»*), уводит эту цель в неизведенное, но явно находящееся вне действующего конституционного регулирования поле «девелопментализма», в кото-

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.

ром теперь должны принимать участие и органы местного самоуправления.

Девелопментализм как один из принципов, лежащих в основе деятельности институтов публичной власти, является относительно новым понятием, заимствованным из экономической теории. С политico-правовой точки зрения в основе идеи девелопментализма лежит понятие «государство развития», идеологически опирающееся на способность вывести страну из бедности и добиться качественного, трансформирующего жизнь граждан экономического роста [26, с. 57]. Идея внедрения такого принципа как целевого в отношении системы публичной власти характерна для стран с институтами экономики и управления, находящимися в стадии становления или трансформации. Одним из примеров таких государств может считаться Южно-Африканская Республика (ЮАР), где принцип девелопментализма нашел отражение и в определении деятельности муниципальных институтов как составной части механизма публичной власти и управления на конституционном уровне. Так, в частности, в ст. 152 Конституции ЮАР закрепляется пять целей деятельности органов местного самоуправления, среди которых отдельно обозначено «содействие социально-экономическому развитию». Таким образом, как отмечает профессор Университета Фри Стейт (ЮАР) Д. Аткинсон, в общей системе публичного управления на муниципалитеты возложена роль агентов, обеспечивающих высокий уровень жизни граждан [27].

Указанная цель муниципальной власти углубляется в положениях ст. 153 Конституции ЮАР. Согласно ей, муниципалитеты осуществляют функции по структурированию процессов управления, планирования и бюджетирования в формах, обеспечивающих приоритет базовых потребностей населения, продвижение социально-экономического развития общества, участвуют в национальных и провинциальных программах развития.

Дискуссионным при этом является вопрос относительно возможности реализации идей государства развития в условиях демократии. Так, в литературе зачастую подвергается сомнению возможность одновременной эффективной реализации на практике идей девелопментализма и демократической власти. Указывается на то, что внедрение идей про-

грессивного индустриального развития и активного вмешательства в рыночную экономику зачастую имеет следствием ущемление и ограничение основных демократических свобод [26, с. 58].

Так или иначе, в России очевидно появление сходных норм в законодательстве, и указанный тренд продолжают положения Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>9</sup>, в ч. 2 ст. 2 которого указывается, что целью взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, является создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Российской Федерации. Хотя здесь принцип девелопментализма и ограничивается территорией соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления продолжают включаться в единую систему публичной власти на его основе, вопреки конституционной цели ее формирования.

Следует согласиться с мнением Н.С. Бондаря о том, что «включенность» местного самоуправления в институциональную структуру государственности предполагает последовательное обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации конституционных функций российского государства [25, с. 70]. Однако нельзя не отметить, что такое взаимодействие должно учитывать как специфику, так и целевое предназначение элементов единой системы публичной власти. Как отмечалось Конституционным Судом РФ в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований<sup>10</sup>. Муниципаль-

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челя-

пальные органы, в этом ключе, участвуют в построении и развитии государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, однако эти задачи, а также материальная и инфраструктурная база их реализации, связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, а не устойчивым и комплексным социально-экономическим развитием отдельного субъекта Российской Федерации или российского государства в целом как базовой целью их деятельности. Иное противоречило бы принципу разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, нивелировало конституционную конструкцию распределения компетенции, определяемую положениями ст. 5, 11 и 12 Основного закона. Именно с учетом этого функционального разделения и в целях его оптимизации органам местного самоуправления предоставлен автономия по смыслу ст. 12 Конституции РФ. По образному выражению профессора Н.С. Тимофеева, «местное самоуправление не свободно от государства, а свободно внутри государства» [28, с. 136].

Помимо отсутствия предпосылок к смысловому расширению целевого назначения муниципальных институтов в духе девелопментализма в тексте Конституции РФ, необходимо напомнить, что Россия является членом Европейской хартии местного самоуправления и руководствуется, в том числе, ее положениями при определении вектора развития муниципальных институтов. Между тем целевое предназначение местного самоуправления четко определено в хартии «как реальная способность органов местного самоуправления регламентировать часть публичных дел в интересах местного населения» (ч. 1 ст. 3), а не содействие социальному и экономическому развитию государства в целом.

Возвращаясь к заключению Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором упоминается «устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие в пределах всей территории субъекта Российской Федерации» как достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка

формирования органов местного самоуправления, необходимо отметить, что его текст также не дает оснований к расширительному толкованию целей формирования единой системы публичной власти. Во-первых, указанное основание текстуально четко привязано к задачам органов государственной власти, а не органов местного самоуправления: «...необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта».

Во-вторых, применительно к взаимодействию уровней публичной власти отмечается, что оно осуществляется между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участии органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющихся государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории<sup>11</sup>.

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Указанные разъяснения суда не позволяют расширительно толковать целевое назначение нахождения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Это особенно важно в контексте того, что уже длительное время федеральный законодатель рядом своих последовательных законодательных решений целенаправленно фактически лишает население права на осуществление местного самоуправления, лишь формально сохраняя опосредованные рычаги воздействия на принятие решений органами

бинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4509.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке

конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 5063.

государственной и муниципальной власти в сфере местного самоуправления [29].

Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти, таким образом, предполагает взаимодействие и соучастие органов местного самоуправления и органов государственной власти в ситуациях, когда непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения не может быть обеспечено исключительно одним уровнем власти – государственной либо муниципальной, когда их совместная работа и объединение инфраструктурных, материальных и кадровых ресурсов позволит достичь оптимальных результатов по конкретному направлению жизнеобеспечения. Актуально оно и в случаях, когда сложность и комплексность публичных вопросов не позволяет обеспечить полного разграничения полномочий по их решению. Формирование единой системы публичной власти при этом требует более глубокой проработки механизмов конституционно заявляемого «взаимодействия». Очевидно, что оно не может ограничиваться институтом передачи государственных полномочий на местный уровень, необходимы инструменты совместного решения отдельных публичных задач. Пока же серьезной законодательной работы в этом направлении не проводилось, а положения уже принятых либо планируемых к принятию нормативных актов оставляют больше вопросов, чем ответов.

Поскольку с учетом институциональной автономии муниципальных институтов и ранее рассмотренной конституционной формулы возможность отнесения органов местного самоуправления к единой системе публичной власти представляется лимитированной, следует отметить необходимость разделения понятий «публичная власть» и «единая система публичной власти», поскольку отсутствие единых подходов к пониманию названных основополагающих категорий оказывает самое непосредственное влияние на оценку текста нормативных актов, появляющихся в рамках реализации обновленных положений Конституции РФ, посвященных вопросам организации и функционирования всей системы власти в Российской Федерации [30]. О различиях между этими конституционными концептами свидетельствует и тот факт, что согласно Конституции РФ «организация публичной власти» относится к предмету ведения Российской Федерации (п. «г» ст. 71), в то время как установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). Органы местного самоуправ-

ления, с учетом положений ст. 12 Конституции РФ, таким образом *a priori* не встроены в публичную власть, но относимы к единой системе публичной власти в контексте целевого критерия, указанного в ст. 132.

### 3. Проблемы законодательного отражения конструкции публичной власти

Помимо проблем, связанных с отнесением органов местного самоуправления к единой системе публичной власти в текущем законодательстве, вызывает немало вопросов и отражение в нем самого института публичной власти. Выше отмечалось, что как бы не хотелось инициаторам новых законопроектов показать некий правовой континуитет положений о публичной власти с предшествующим конституционно-правовым регулированием, концепт публичной власти остается для правового поля совершенно новым, что приводит к изрядной путанице при его нормативном выражении.

Нельзя, например, не отметить и тот факт, что в ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» среди субъектов, уполномоченных на координацию деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, помимо Президента РФ, Правительства РФ, Государственного Совета, указываются и другие органы публичной власти. Однако, в условиях того, что власть от имени народа на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ осуществляется только в формах, установленных основным законом и реализующих его положениях актах, представляется несколько странным упоминание об иных органах публичной власти, поскольку такие формально на настоящее время есть только в федеральной территории «Сириус». Обеспечивают ли они самостоятельную деятельность по координации функционирования единой системы публичной власти? Если же речь идет о любых других органах, относимых к органам публичной власти, то что это за органы и какую координирующую функцию они выполняют?

Еще больше вопросов возникает при анализе отдельных положений Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Во-первых, Конституция РФ и данное Конституционным Судом РФ толкование внесенных в текст Основного закона текстуальных изменений не предполагают наличие единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации, поскольку, как было отмечено ранее, сама категория «единая система публичной власти» производна от

основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа, власть которого распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ. Обоснование федеральным законодателем в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации наличием полномочий у федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, их территориальных подразделений во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления также не выдерживает никакой критики, поскольку наличие и распространение полномочий федеральных органов тесно связано с федеративным устройством нашего государства и его исключительным суверенитетом над всей территорией. Включать федеральные органы государственной власти раздельно в каждую из 85 «систем публичной власти» субъектов Российской Федерации представляется нелогичным – они *a priori* находятся в единой системе публичной власти, охватывающей всю территорию страны. Скорее органы власти субъектов Российской Федерации в их совокупности должны быть включены в упомянутую общегосударственную единую систему публичной власти. Нельзя, однако, забывать о формулировке ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, не предусматривающей вхождение в указанную систему иных государственных органов. В рассматриваемом же законе тенденция на расширение круга субъектов системы публичной власти продолжена.

Безотносительно вопроса о цели отнесения местного самоуправления к единой системе публичной власти, который уже был рассмотрен выше, вызывают сомнение и положения ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, которые в сопоставлении с положениями Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» сужают цель формирования единой системы публичной власти («создание условий для обеспечения устойчивого и

комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Российской Федерации»). Здесь напрашивается вопрос не только о правовом единстве российского законодательства, но и о месте и роли единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации по отношению к единой системе публичной власти в Российской Федерации.

#### 4. Выводы

Подводя итоги, следует отметить следующее. Статья 15 Конституции РФ провозглашает фундаментальные основы построения правового государства, коим себя провозгласила Россия в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ. Среди указанных основ особое внимание обращает на себя верховенство Конституции РФ, а также обязанность всех субъектов права соблюдать Конституцию и законы, действующие на территории государства. Оказывая в 2020 г. доверие Президенту РФ и его инициативам по внесению изменений в Конституцию РФ, в том числе и в части формирования конституционных основ единой системы публичной власти, население вполне обоснованно рассчитывало, что одобренный конституционный текст будет и впредь вершиной для формирования и развития нормативной основы государства, общества и конкретной личности. Вместе с тем складывающаяся законотворческая практика подрывает высказанное ранее доверие, совершенно очевидно не способствует консолидации норм федерального законодательства вокруг соответствующих положений текста Конституции РФ, что в совокупности с еще только зарождающейся правоприменительной практикой может привести к серьезным осложнениям в обосновании легитимности власти и формировании доверия к ней со стороны населения. Это, в итоге, никоим образом не способствует формированию того самого политического союза (объединения) многонационального российского народа, которое и должно представлять собой единую систему публичной власти, реализованную во властных институтах и формах, определенных в ст. 5, 10, 11 и 12 Конституции РФ. С учетом этого законодателю следует более внимательно осуществлять связанное правовое регулирование, обеспечивая непротиворечивость положений новых законодательных актов, принимаемых в развитие положений Конституции РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления / Л. А. Григорян. – М., 1965. – 236 с.

2. Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР / А. И. Ким. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216 с.
3. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Сорокин. – М., 2001. – 213 с.
4. Авакян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С. А. Авакян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 7–13. – DOI: 10.51980/2542-1735\_2018\_4\_7.
5. Smith G. A. Public Duty and Private Power in Administrative Law / G. A. Smith // The University of Toronto Law Journal. – 1990. – Vol. 40, no. 3. – P. 412–418.
6. Levinson D. J. Foreword: Looking for Power in Public Law / D. J. Levinson // Harvard Law Review. – 2016. – Vol. 130, no. 1. – P. 31–143.
7. Fallon R. H. Constitutional Constraints / R. H. Fallon // California Law Review. – 2009. – Vol. 97, no. 4. – P. 975–1037.
8. Комбарова Е. В. Вопросы организации органов публичной власти России в решениях Конституционного Суда РФ / Е. В. Комбарова // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 56–62.
9. Чиркин В. Е. Современные модели местного самоуправления / В. Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – № 3 (7). – С. 58–67.
10. Актуальные проблемы муниципального права / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Н. Хазова. – М. : Юнити-Дана, 2016. – 559 с.
11. Местное самоуправление / под ред. В. Г. Игнатова, В. В. Рудого. – Ростов н/Д. : Феникс, 2003. – 384 с.
12. Белоусова Е. В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах / Е. В. Белоусова // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 1. – С. 31–34.
13. Erlingsson G. Ö. Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-determination with Democracy / G. Ö. Erlingsson, J. A. Ödalen // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2017. – Vol. 15, no. 2. – P. 329–342. – DOI: 10.4335/15.2.329-342(2017).
14. Chandler J. A. Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics / J. A. Chandler // Political Studies. – 2008. – Vol. 56, no. 2. – P. 355–373. – DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00700.x.
15. Clarke A. The Post-political State? The Role of Administrative Reform in Managing Tensions Between Urban Growth and Liveability in Brisbane, Australia / A. Clarke, L. Cheshire // Urban Studies. – 2018. – Vol. 55, no. 16. – P. 3545–3562. – DOI: 10.1177/0042098017753096.
16. Sancton A. Systems of Urban Government / A. Sancton. – London, Canada : University of Western Ontario, 2012. – 47 p.
17. Ларичев А. А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : моногр. / А. А. Ларичев. – М. : Проспект, 2017. – 336 с.
18. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. Л. Энтина – М. : Прогресс, 1973. – 511 с.
19. Larichev A. Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution / A. Larichev, L. Chikhladze // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2019. – Vol. 17, no. 4. – P. 1013–1031. – DOI: 10.4335/17.4.1013-1031(2019).
20. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development / P. Bardhan // The Journal of Economic Perspectives. – 2002. – Vol. 16, no. 4. – P. 185–205. – DOI: 10.1257/089533002320951037.
21. Конституционное право : университет. курс : учеб. : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. – М. : Проспект, 2015. – Т. II. – 528 с.
22. Lockard D. Local Government / D. Lockard // International Encyclopedia of the Social Sciences / ed. D. L. Sills. – Vol. 9. – New York : The Macmillan Company : The Frec Press, 1968. – P. 451–459.
23. Chandler J. A. A Rationale for Local Government / J. A. Chandler // Local Government Studies. – 2010. – Vol. 36, no. 1. – P. 5–20. – DOI: 10.1080/03003930903445657.
24. Brezovnik B. Decentralization in Theory and Practice / B. Brezovnik // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2008. – Vol. 6, no. 1. – P. 87–103. – DOI: 10.4335/33.
25. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2009. – 592 с.

26. Алиев Р. А. Местное самоуправление в Южно-Африканской Республике: конституционно-правовые основы и место в системе публичной власти : дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Алиев. – М., 2021. – 173 с.
27. Atkinson D. Local Government, Local Governance and Sustainable Development: Getting the Parameters Right / D. Atkinson – Cape Town : HSRC Publishers, 2002. – 23 p. – URL: [https://seg.fsu.edu/Library/Local\\_Government,\\_Local\\_Governance\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_-\\_Local\\_Government,\\_Local\\_Governance\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_-\\_Entire\\_eBook.pdf](https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf).
28. Муниципальное право России : учеб. / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Проспект, 2019. – 656 с.
29. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление / А. Н. Костюков // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред.: В. А. Виноградов, А. А. Ларичев. – М. : Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. экономики», 2021. – С. 64–77. – DOI: 10.17323/978-5-7598-2350-6.
30. Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации / О. А. Кожевников // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2022. – № 1. – С. 69–73.

#### REFERENCES

1. Grigoryan L.A. *Soviets - bodies of power and people's self-government*. Moscow, 1965. 236 p. (In Russ.).
2. Kim A.I. *State power and popular representation in the USSR*. Tomsk, Tomsk University Publ., 1975. 216 p. (In Russ.).
3. Sorokin Yu.Yu. *Public power and the interests of society: problems of interaction*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 213 p. (In Russ.)
4. Avakyan S.A. The structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 4 (33), pp. 7–13. DOI: 10.51980/2542-1735\_2018\_4\_7. (In Russ.).
5. Smith G.A. Public Duty and Private Power in Administrative Law. *The University of Toronto Law Journal*, 1990, vol. 40, no. 3, pp. 412–418.
6. Levinson D.J. Foreword: Looking for Power in Public Law. *Harvard Law Review*, 2016, vol. 130, no. 1, pp. 31–143.
7. Fallon R.H. Constitutional Constraints. *California Law Review*, 2009, vol. 97, no. 4, pp. 975–1037.
8. Kombarova E.V. Issues of organization of public authorities in Russia in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Law Journal*, 2014, no. 2, pp. 56–62. (In Russ.).
9. Chirkov V.E. Contemporary models of local government. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 1995, no. 3 (7), pp. 58–67. (In Russ.).
10. Chikhladze L.T., Khazov E.N. (eds.). *Topical issues of municipal law*. Moscow, 2016. 559 p. (In Russ.).
11. Ignatov V.G., Rudoi V.V. (eds.). *Local government*. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2003. 384 p. (In Russ.).
12. Belousova E.V. Formation of local government as a kind of public authority in foreign countries. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = International public and private law*, 2016, no. 1, pp. 31–34. (In Russ.).
13. Erlingsson G.Ó., Ödalen J.A. Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-determination with Democracy. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2017, vol. 15, no. 2, pp. 329–342. DOI: 10.4335/15.2.329-342(2017).
14. Chandler J.A. Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics. *Political Studies*, 2008, vol. 56, no. 2, pp. 355–373. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00700.x.
15. Clarke A., Cheshire L. The Post-political State? The Role of Administrative Reform in Managing Tensions Between Urban Growth and Liveability in Brisbane, Australia. *Urban Studies*, 2018, vol. 55, no. 16, pp. 3545–3562. DOI: 10.1177/0042098017753096.
16. Sancton A. *Systems of Urban Government*. London, Canada, University of Western Ontario Publ., 2012. 47 p.
17. Larichev A.A. *Legal regulation and organization of local government: Canadian experience and its applicability in Russian conditions*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 336 p. (In Russ.).
18. Vedel G. *Administrative Law of France*. Moscow, Progress Publ., 1973. 511 p. (In Russ.).

19. Larichev A., Chikhladze L. Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2019, vol. 17, no. 4, pp. 1013–1031. DOI: 10.4335/17.4.1013-1031(2019).
20. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, 2002, vol. 16, no. 4, pp. 185–205. DOI: 10.1257/089533002320951037.
21. Kazannik A.I., Kostykov A.N. (eds.). *Constitutional law*, university course, textbook, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2015. Vol. 2. 528 p. (In Russ.).
22. Lockard D. Local Government, in: Sills D.L. (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, pp. 451–459.
23. Chandler J.A. A Rationale for Local Government. *Local Government Studies*, 2010, vol. 36, no. 1, pp. 5–20. DOI: 10.1080/03003930903445657.
24. Brezovnik B. Decentralization in Theory and Practice. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2008, vol. 6, no. 1, pp. 87–103. DOI: 10.4335/33.
25. Bondar' N.S. *Local Government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia*. Moscow, Normal Publ., 2009. 592 p. (In Russ.).
26. Aliev R.A. *Local government in the Republic of South Africa: constitutional and legal foundations and place in the system of public authority*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 173 p. (In Russ.).
27. Atkinson D. *Local Government, Local Governance and Sustainable Development: Getting the Parameters Right*. Cape Town, HSRC Publishers, 2002. 23 p. Available at : [https://seg.fsu.edu/Library/Local\\_Government,\\_Local\\_Governance\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_-\\_Local\\_Government,\\_Local\\_Governance\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_-\\_Entire\\_eBook.pdf](https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf).
28. Avak'yan S.A. (ed.). *Municipal law*, textbook. Moscow, 2019. 656 p. (In Russ.).
29. Kostykov A.N. Democracy and local government, in: Vinogradov V.A., Larichev A.A. (eds.). *Narodovlastie kak konstitutsionnaya tsennost': pravovoe regulirovanie i garantii realizatsii*, Moscow, HSE Publ., 2021, pp. 64–77. DOI: 10.17323/978-5-7598-2350-6. (In Russ.).
30. Kozhevnikov O.A. Local government bodies in the new structure of the unified system of public power. Regulatory Issues. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina = Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin*, 2022, no. 1, pp. 69–73. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

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

<sup>1</sup> Уральский государственный юридический университет

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

<sup>1</sup> 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

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

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

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

**Костюков Александр Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

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

<sup>1</sup> Professor, Department of Constitutional Law; <sup>2</sup> Professor, Department of Constitutional and International Law

<sup>1</sup> Ural State Law University

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

<sup>1</sup> 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

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

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

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

**Alexander N. Kostyukov** – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Head, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*

Омский государственный университет  
им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: omsk.post@gmail.com  
SPIN-код РИНЦ: 1428-1209; AuthorID: 353695

**Ларичев Александр Алексеевич** – доктор юридических наук, доцент, заместитель декана по научной работе факультета права, профессор департамента публичного права  
**Высшая школа экономики**  
123022, Россия, г. Москва, Большой Трехсвятительский пер., 3  
E-mail: alarichev@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-6452-6787  
SPIN-код РИНЦ: 5047-7453

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О.А. Кожевников, А.Н. Костюков, А.А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.

55а, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: omsk.post@gmail.com  
RSCI SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

**Alexander A. Larichev** – Doctor of Law, Associate Professor; Deputy Dean for Research, Faculty of Law; Professor, Department of Public Law  
**Higher School of Economics**  
3, Bol'shoi Trekhsvyatitel'skii per., Moscow, 123022, Russia  
E-mail: alarichev@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-6452-6787  
RSCI SPIN-code: 5047-7453

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).

## О ПРАВЕ НАСЛЕДНИКОВ НА ИНФОРМАЦИЮ О СМЕРТИ РЕПРЕССИРОВАННЫХ И ВПОСЛЕДСТВИИ РЕАБИЛИТИРОВАННЫХ ГРАЖДАН

М.Ю. Дитятковский<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия

<sup>2</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

10 февраля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Делается попытка анализа положений Конституции РФ и Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» в части реализации наследниками права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан. Проанализированы история вопроса, современное состояние правового регулирования в сфере реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, практика реализации указанных положений федерального законодательства со стороны органов государственной власти, а также практика судов общей юрисдикции в указанной сфере. Учитывая негативный опыт наследников при реализации вышеуказанного права, в настоящей работе сделана попытка обосновать перспективы подачи жалобы в Конституционный Суд РФ по указанному вопросу.

### Ключевые слова

Закон РФ о реабилитации, реабилитация граждан, политические репрессии, право на информацию, наследники репрессированных, история политических репрессий, судебная практика, жалоба в Конституционный Суд РФ

## ON THE RIGHT OF HEIRS TO INFORMATION ON THE DEATH OF REPRESSED AND SUBSEQUENTLY REHABILITATED CITIZENS

Mikhail Yu. Dityatkovsky<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia

<sup>2</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

### Article info

Received –

2022 February 10

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

This paper discusses the question of how exactly the norms of the Constitution of the Russian Federation and the Law of the Russian Federation “On the rehabilitation of victims of political repressions” work, and what difficulties heirs face in practice in exercising the right to information about the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens.

The problem of obtaining objective information about the death of these citizens by relatives of repressed and subsequently rehabilitated citizens has a rather long and sad history. In this regard, using the historical method and the method of comparative legal analysis, the main stages in the development of these legal relations are determined, an analysis is made of the previously secret regulatory legal acts of the USSR of 1934-1988 in the field of providing relatives with information about the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens.

The paper concludes that for 54 years from 1934 to 1988, the heirs of the repressed and subsequently rehabilitated citizens were not provided with truthful information about the causes and date of death of the actually executed citizens, as well as about the places from the burial place. But at the same time, despite the abolition of all illegal legal acts and other documents on this issue, they still continue to be applied in practice without delay.

The paper analyzes the current state of legal regulation in the field of exercising the right to information about the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens, the practice of implementing these provisions of federal legislation by public authorities.

As a result of abuses on the part of archival authorities, the practice of courts of general jurisdiction to protect the rights of heirs in the exercise of the right to information about

the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens has become widespread. In particular, it is noted that courts of general jurisdiction refuse to satisfy the requirements to establish an objective date and cause of death of repressed citizens as a result of execution (instead of fictitious dates and natural causes indicated in death certificates issued in 1955-1962), based on the fact that there is no reliable and proper evidence in the case files, testifying to the execution of the sentence to shoot the repressed citizen.

Given the negative experience of the heirs in the exercise of the right to information about the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens, this paper attempts to substantiate the prospects for filing a complaint with the Constitutional Court of the Russian Federation on this issue. In particular, the paper concludes that part five of Article 11 of the Law of the Russian Federation "On the Rehabilitation of Victims of Political Repressions", which provides for the possibility of an arbitrary refusal by the archival authorities to inform the applicants of the time, causes of death and place of burial of the rehabilitated simply because of the lack of relevant information, without giving the reasons for the loss of documentation or evidence of such loss in conjunction with the provisions of parts 1 and 3 of Article 56 of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation does not comply with the Constitution of the Russian Federation.

In conclusion, attention is drawn to the fact that the cases of establishing the facts of the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens on a certain date and under certain circumstances as a result of execution are not simple and not isolated. Such cases actually concern an indefinite circle of persons and are of particular public interest.

## 1. Введение

В соответствии с ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 24 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом; органы государственной власти, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

На основании ч. 5 ст. 11 Закона РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»<sup>1</sup> (далее – Закон РФ о реабилитации по ходатайству заявителей органы, осуществляющие архивное хранение дел, связанных с репрессиями (далее – архивные органы), обязаны, если располагают соответствующими сведениями, сообщить им время, причины смерти и место погребения реабилитированного.

В настоящей работе мы попытаемся рассмотреть вопрос о том, как именно работают указанные нормы Конституции РФ и Закона РФ о реабилитации и с какими трудностями на практике сталкиваются наследники при реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан.

Мы рассмотрим развитие данного вопроса с применением исторического метода и метода сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов Российской Федерации разных лет с целью определить основные этапы развития указанных правоотношений. Кроме того, в работе проанализированы современное состояние правового регулирования в сфере реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, практика реализации указанных положений федерального законодательства со стороны органов государственной власти, а также практика судов общей юрисдикции в указанной сфере. Учитывая негативный опыт наследников при реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, в настоящей работе мы попытаемся обосновать перспективы подачи жалобы в Конституционный Суд РФ по указанному вопросу.

Вопросы реализации права наследников на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан достаточно слабо изучены в научной юридической литературе. При этом указанные проблемы неоднократно рассматривались в исторической литературе и публици-

<sup>1</sup> Здесь и далее нормативные акты Российской Федерации приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

стике лицами, которые плотно занимались вопросами поиска получения правдивой информации о причинах смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан<sup>2</sup>.

Традиционно в науке конституционного права право гражданина свободно искать и получать информацию любым законным способом рассматривается в общих чертах в контексте Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и т. п. Общим вопросам реализации права на информацию, а также вопросам получения информации от органов государственной власти посвящены диссертационные исследования А.С. Агеева [1], Р.Г. Вахрамеева [2], Л.И. Валитовой [3], Л.Г. Лапо [4], З.Р. Гаджиевой [5], М.А. Погореловой [6], Д.В. Гавришова [7] и т. д.

Вместе с тем в юридической литературе вопросы реабилитации жертв политических репрессий освещены в очень незначительном объеме и только в общих чертах. В основном проблема реабилитации рассматривается в уголовном процессуальном праве в части анализа гл. 18 Уголовно-процессуального кодекса РФ «Реабилитация», что не относится к предмету настоящего исследования. Проблемам реабилитации жертв политических репрессий посвящено ограниченное число диссертационных исследований, например А.Г. Петрова [8], А.А. Яшиной [9], В.Ю. Муртазалиева [10], Г.З. Климовой [11] и др. Однако в указанных работах рассматриваются только общие вопросы понятия политических репрессий и реабилитации жертв указанных репрессий, оснований и порядка их реабилитации. Кроме того, отдельные аспекты реабилитации жертв политических репрессий рассматриваются в работах Е.П. Чорновола [12], С.М. Воробьева [13], Г.Р. Джантемировой [14], А.Г. Петрова [15], А. Тимуш [16], Е. Солоповой [17] и т. д.

В связи с этим научные юридические работы в сфере изучения проблемы права наследников на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан в юридической

литературе в настоящее время отсутствуют. В связи с этим настоящая работа имеет актуальность и новизну.

## 2. История вопроса

Проблема получения родственниками репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан объективной информации о смерти указанных граждан имеет достаточно давнюю и печальную историю.

Информацию о правовых актах и иных документах, регулирующих отношения в сфере реализации права родственников или наследников на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, широкая общественность смогла получить только в 1990-х гг., после принятия Указа Президента РФ от 23 июня 1992 г. № 658 «О снятии ограничительных грифов с законодательных и иных актов, служивших основанием для массовых репрессий и посягательств на права человека». В соответствии с данным указом Президентом РФ было поручено рассекретить законодательные акты, решения правительственные, партийных органов и ведомственные акты, служившие основанием для применения массовых репрессий и посягательств на права человека, независимо от времени их издания. Рассекречиванию подлежали также сведения о числе лиц, необоснованно подвергшихся наказаниям в уголовном и административном порядке и иным мерам государственного принуждения за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и другим признакам, протоколы заседаний внесудебных органов, служебная переписка и другие материалы, непосредственно связанные с политическими репрессиями.

Постараемся кратко рассмотреть положения основных правовых актов и иных документов, в соответствии с которыми наследникам или родственникам предоставлялась информация о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан.

1. Первоначально в период массовых политических репрессий 1930-х гг. **родственникам вообще не сообщалась никакая информация о смерти репрессированных граждан, в том числе в результате приведения в исполнение приговора к высшей мере наказания в виде расстрела.** Главным нормативным правовым актом в данной сфере являлось Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. «О

<sup>2</sup> Островская И.С. Мы думали, что это правда // Livejournal. URL: <https://norillag.livejournal.com/84417.html>; Сокрытие сталинских репрессий или 54 года вранья // Таловская тра-

гедия. URL: <https://myisk.net/2018/06/12/сокрытие-сталинских-репрессий/>; Рогинский А. Без указания причин смерти // Карта. 1993. № 2. С. 3–4.

внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» (далее – Постановление ЦИК 1934 г.), принятое как реакция на убийство С.М. Кирова. На основании Постановления ЦИК 1934 г. было предписано при расследовании и рассмотрении дел о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти: следствие по этим делам заканчивать в срок не более 10 дней; обвинительное заключение вручать обвиняемым за сутки до рассмотрения дела в суде; дела слушать без участия сторон; кассационного обжалования приговоров, как и подачи ходатайств о помиловании, не допускать; **приговор к высшей мере наказания** (далее также – ВМН) приводить в исполнение немедленно по вынесении приговора.

2. Первым правовым актом, которым регулировался порядок предоставления родственникам информации о смерти репрессированных граждан, стал Приказ НКВД СССР от 11 мая 1939 г. № 00515 «О выдаче справок о местонахождении арестованных и осужденных»<sup>3</sup>. В соответствии с данным приказом всем начальникам органов НКВД в декадный срок было поручено организовать выдачу справок на запросы граждан о местонахождении их близких родственников, арестованных и осужденных по делам органов НКВД: **справки выдавать только устные; в отношении осужденных Военной Коллегией и тройками НКВД (УНКВД) к высшей мере наказания сохранить существующий порядок выдачи справок, производя их выдачу только через 1-е спецотделы.**

3. О том, что именно означал вышеуказанный «существующий порядок», можно узнать из докладной записки о порядке выдачи справок о лицах, осужденных к высшей мере наказания, начальника 1-го спецотдела НКВД СССР полковника А.С. Кузнецова на имя народного комиссара внутренних дел СССР Л.П. Берия, подготовленной в сентябре 1945 г. **Согласно существующему порядку, при выдаче справок о лицах, осужденных к высшей мере наказания бывшими тройками НКВД – УНКВД, Военной Коллегией Верховного Суда СССР с применением закона от 1 декабря 1934 г. и в особом порядке, указывается, что эти лица осуждены к лишению свободы на 10 лет с конфискацией имущества и для от-**

**бытия наказания отправлены в лагеря с особым режимом, с лишением права переписки и передач.**

Это так называемые «10 лет лагерей без права переписки», о которых сообщалось родственникам фактически расстрелянных на основании Постановления ЦИК 1934 г. граждан. Но когда к 1945 г. указанные 10 лет лагерей без права переписки стали заканчиваться, никто оттуда не возвращался. Люди продолжали ждать и искать своих родственников, нужно было что-то им отвечать.

Поэтому полковник А.С. Кузнецов отметил следующее. В связи с истечением десятилетнего срока в приемные НКВД – УНКВД поступают многочисленные заявления граждан о выдаче справок о местонахождении их близких родственников, осужденных названным выше порядком. Докладывая об изложенном, полагал бы необходимым установить следующий порядок выдачи справок о лицах, осужденных к высшей мере наказания. Впредь на запросы граждан о местонахождении их близких родственников, осужденных к высшей мере наказания в 1934–1938 гг. бывшими тройками НКВД – УНКВД, Военной Коллегией Верховного Суда СССР с применением закона от 1 декабря 1934 г. и в особом порядке, **сообщать им устно, что их родственники, отбывая срок наказания, умерли в местах заключения НКВД СССР.**

Л.П. Берия по указанной докладной записке начальника 1-го спецотдела НКВД СССР полковника А.С. Кузнецова дал поручение своим заместителям В.Н. Меркулову, В.В. Чернышову и Б.З. Коболову совместно рассмотреть эти предложения и дать свое заключение. Указанные заместители подготовили свою докладную записку, где отметили следующее: по существу предложения начальника 1-го спецотдела НКВД СССР полковника тов. А.С. Кузнецова о порядке выдачи справок членам семей лиц, осужденных к высшей мере наказания бывшими тройками НКВД, Военной Коллегией Верховного Суда СССР и в особом порядке, считаем целесообразным впредь на запросы граждан о местонахождении их родственников, осужденных к ВМН в 1934–1938 гг. бывшими тройками НКВД, Военной Коллегией Верховного Суда СССР и в особом порядке, **сообщать им устно, что осужденные умерли в местах заключения.**

<sup>3</sup> Приказ НКВД СССР от 11 мая 1939 г. № 00515 «О выдаче справок о местонахождении арестованных и осужденных». Здесь и далее правовые акты и иные документы

СССР приводятся по Электронной библиотеке исторических документов Российского исторического общества (<https://historyrussia.org>).

Одновременно с выдачей справок о смерти заключенных объявлять их родственникам, что соответствующие свидетельства они могут получить в ОАГСе, 1-м спецотделам НКВД – УНКВД сообщать о выдаче указанных выше справок в ОАГС, а последним, в случае обращения к ним родственников осужденных, **выдавать свидетельства о смерти согласно установленному порядку**. На указанной докладной записке Л.П. Берия 29 сентября 1945 г. наложил резолюцию: «Согласен».

Так получила закрепление порочная практика сокрытия правды о причинах и датах смерти репрессированных граждан их родственникам. Наследникам фактически расстрелянных граждан стали сообщать данные о вымышленных естественных причинах их смерти в местах лишения свободы во время отбывания наказания.

4. Вместе с тем, несмотря на смерть И.В. Сталина, наступление хрущевской оттепели и процесс реабилитации незаконно репрессированных граждан, их родственникам по-прежнему не говорили правду о расстрелах, чтобы не подрывать доверие к действующей власти.

Была принята директива председателя КГБ при Совете Министров СССР И.А. Серова от 24 августа 1955 г. № 108сс «О порядке ответов на запросы граждан о судьбе осужденных к высшей мере наказания в 30-е годы» (далее – Директива 1955 г.), в соответствии с которой устанавливается следующий порядок рассмотрения заявлений граждан с запросами о судьбе лиц, осужденных к ВМН. **На запросы граждан о судьбе осужденных за контрреволюционную деятельность к ВМН бывшими Коллегией ОГПУ, тройками ПП ОГПУ и НКВД – УНКВД и Особым совещанием при НКВД СССР органы КГБ сообщают устно, что осужденные к высшей мере наказания были приговорены к 10 годам исправительно-трудовых лагерей и умерли в местах заключения.** По требованию родственников реабилитированных граждан производится регистрация смерти осужденных к высшей мере наказания в ЗАГСах по месту их жительства до ареста, после чего родственникам выдается установленного образца свидетельство о смерти осужденного. Указания ЗАГСам о регистрации смерти осужденных даются органами КГБ через управление милиции. В них сообщаются: фамилия, имя, отчество, год рождения и дата смерти осужденного (определяется в пределах десяти лет со дня его ареста), причина смерти (приблизительная) и место жительства осужденного до ареста.

Таким образом, в 1950-е гг. получила массовое распространение выдача органами записи актов гражданского состояния наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан **свидетельств о смерти указанных граждан с вымышленными датами и причинами смерти**. Основанием для этого являлись документы органов государственной безопасности. При этом даты смерти определялись, как правило, периодом Великой Отечественной войны – с 1941 по 1945 г. – по принципу «война всё спишет». Причины смерти вместо расстрела указывались естественные – от самых различных болезней, насколько позволяла фантазия (воспаление почек, порок сердца, кардиосклероз, гнойный менингит и т. п.).

5. Служебная записка председателя КГБ СССР В.Е. Семичастного в ЦК КПСС от 26 декабря 1962 г. содержит анализ исполнения Директивы 1955 г. В ней, в частности, указано: «Установление в 1955 году указанного порядка мотивировалось тем, что в период массовых репрессий было необоснованно осуждено большое количество лиц, поэтому сообщение о действительной судьбе репрессированных могло отрицательно влиять на положение их семей. **Существующий порядок сообщения вымышленных данных касается в основном невинно пострадавших советских граждан, которые были расстреляны по решениям несудебных органов в период массовых репрессий** (здесь и далее выделено мной. – М. Д.).

В результате пересмотра уголовных дел с 1954 по 1961 год из общего количества расстрелянных в несудебном порядке около половины реабилитированы. **В отношении большинства из них родственникам объявлены не соответствующие действительности сведения о смерти, якобы наступившей в местах лишения свободы.**

После проделанной Центральным комитетом КПСС работы по разоблачению беззаконий, допущенных в период культа личности Сталина, существующий порядок рассмотрения заявлений граждан с запросами о судьбе их родственников считаем необходимым отменить.

**Сообщение гражданам вымышленных дат и обстоятельств смерти близких им лиц ставит органы госбезопасности в ложное положение, особенно при опубликовании в печати дат смерти лиц, имевших в прошлом заслуги перед партией и государством.** Кроме того, регистрация смерти расстрелянных лиц по решениям несудебных органов с указанием в документах вымышленных сроков их пре-

бывания в местах заключения ставит членов их семей в неравные условия с членами семей лиц, расстрелянных по суду.

Советские люди о массовых нарушениях социалистической законности осведомлены и мотивы, в силу которых в 1955 году был установлен порядок сообщения родственникам о судьбе репрессированных членов их семей, отпали.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным впредь на запросы граждан о судьбе их родственников, осужденных в несудебном порядке к расстрелу, **устно сообщать действительные обстоятельства смерти этих лиц, а регистрацию в ЗАГСах их смерти производить датой расстрела, без указания причины смерти**, как это делают Военная коллегия Верховного Суда СССР и военные трибуналы в отношении лиц, расстрелянных по приговорам судов.

6. По результатам одобрения указанной служебной записи в ЦК КПСС было издано указание председателя КГБ СССР В.Е. Семичастного от 21 февраля 1963 г. № 20cc «О порядке рассмотрения заявлений граждан о судьбе лиц, расстрелянных по решениям несудебных органов». В нем предусматривалось, что по заявлениям граждан о судьбе лиц, расстрелянных по решениям Коллегии ОГПУ, троек ПП ОГПУ и НКВД – УНКВД, Особого совещания при НКВД – МВД СССР, Комиссиями НКВД и Прокурора СССР, расследование по делам которых производилось органами госбезопасности, **смерть этих лиц регистрировать в ЗАГСах по месту их жительства до ареста датой расстрела, без указания причин смерти**, а заявителям сообщать, в каком ЗАГСе они могут получить свидетельства о смерти. Такие решения принимать, как правило, по заявлениям близких родственников (родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дед, бабка, внуки, а также супруг).

На запросы родственников лиц, расстрелянных в несудебном порядке, о причинах их смерти сообщать **устно действительные обстоятельства смерти**; заявителям, проживающим в местностях, где отсутствуют аппараты КГБ, давать **устные ответы о причинах смерти** через районные отделы (отделения) милиции, которым направлять соответствующие уведомления.

**В отношении лиц, расстрелянных в несудебном порядке, родственникам которых уже сообщалось о их смерти как якобы наступившей в местах лишения свободы, ранее принятые решения не изменять.**

Что изменилось с принятием данного указания? Вновь обращающимся гражданам устно стали говорить истинные причины и дату смерти репрессированного, а не вымышленные, как раньше. В отношении тех, кто уже получил справки и свидетельства о смерти с вымышленными датами и причинами смерти, было установлено ранее принятые решения не изменять. В свидетельствах о смерти, вновь выдаваемых в ЗАГСах, предлагалось указывать реальную дату смерти – день расстрела – без указания ее причины. Теперь в строке «причина смерти» стали ставить прочерк вместо вымышленных естественных причин. Расстрел в качестве причины смерти в свидетельствах о смерти репрессированных граждан указывать было запрещено.

7. Рассмотренное выше указание действовало до издания указания председателя КГБ СССР В.А. Крючкова от 26 октября 1988 г. № 52с «О порядке рассмотрения заявлений граждан о судьбе лиц, расстрелянных по решениям несудебных органов», в котором было указано следующее. По заявлениям граждан о судьбе их родственников, расстрелянных по решениям Коллегии ОГПУ, троек ПП ОГПУ и НКВД – УНКВД, Особого совещания при НКВД – МВД СССР, Комиссии НКВД и Прокурора СССР, **сообщать о расстреле репрессированных с указанием даты приведения решения в исполнение**. При этом направлять соответствующие извещения в органы ЗАГС по месту жительства этих лиц до ареста **для регистрации смерти датой расстрела с указанием места и причины смерти (расстрел)**. Если место смерти неизвестно, в соответствующей графе извещения указывать: «не установлено», – а заявителям сообщать, в каком ЗАГСе они могут получить свидетельства о смерти.

**Такие же ответы давать по заявлениям о судьбе расстрелянных в несудебном порядке, родственникам которых уже сообщалось об их смерти как наступившей в местах лишения свободы. В этих случаях органами ЗАГСа на основании полученных от органов КГБ извещений выдаются заявителям новые свидетельства с указанием действительных дат и причин смерти расстрелянных лиц.**

Таким образом, вышеуказанный документ наконец-то юридически закреплял обязанности органов государственной безопасности сообщать родственникам и наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан истинные, а не вымышленные естественные, причины их смерти – расстрел, а также указывать истинную, а не

вымышленную дату их расстрела. Данное правило было распространено также и на тех родственников, которым ранее сообщалась ложная информация и выдавались ложные свидетельства о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан с вымышленными датами и причинами смерти.

Подводя итоги истории данного вопроса, следует отметить, что в течение 54 лет – с 1934 по 1988 г. – наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан не сообщалась правдивая информация о причинах и дате смерти фактически расстрелянных граждан, а также о местах из захоронения. Но вместе с тем, несмотря на отмену всех противоправных правовых актов и иных документов по данному вопросу, как это не парадоксально, они до сих отлагательно продолжают применяться на практике, о чем речь пойдет ниже.

### 3. Современное состояние правового регулирования и практика реализации

В настоящее время наследники могут реализовать свое право на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан на основании следующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

1. В соответствии с ч. 3–5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации реабилитированные лица, а с их согласия или в случае их смерти – родственники имеют право на ознакомление с материалами прекращенных уголовных и административных дел и получение копий документов. Реабилитированные лица и их наследники имеют право на получение сохранившихся в делах рукописей, фотографий и других личных документов. По ходатайству заявителей архивные органы обязаны, если располагают соответствующими сведениями, сообщить им время, причины смерти и место погребения реабилитированного.

2. Важнейшим документом в интересующей нас сфере является Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2015 г. № 1561-р, которым утверждена Концепция государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий (далее – Концепция). В ней, в частности, отмечается, что за прошедшее после 1953 г. время в России процесс реабилитации не был завершен. Точное число репрессированных лиц остается неизвестным. До сих пор не проведена необходимая работа по выявлению мест захоронения жертв репрессий. Недопустимыми являются продолжающиеся попытки оправдать репрессии особенностями времени или вообще отрицать их как факт нашей истории.

В 1953 г. руководством СССР была начата реабилитация жертв политических репрессий. Она осуществлялась по заявлениям пострадавших от репрессий, а также их родственников. В 1955–1962 гг. родственникам расстрелянных органы ЗАГС по представлениям соответствующих органов выдавали свидетельства о смерти с вымышленными датами и причинами смерти расстрелянных. С 1963 г. органы ЗАГС стали выдавать свидетельства о смерти, в которых была указана точная дата расстрела, однако вместо причины смерти ставился прочерк. При этом места массовых казней и погребений не были преданы огласке, а документы о них остались закрепленными.

В рамках увековечения памяти жертв политических репрессий планируются следующие мероприятия: археологические и научно-исследовательские работы по выявлению мест массовых захоронений жертв политических репрессий; мемориализация, т. е. формирование и развитие в местах массовых захоронений жертв политических репрессий памятных мест, увековечивающих память жертв политических репрессий, и т. п.

По мнению Е.П. Чороновола, указанные положения Закона РФ о реабилитации и Концепции закрепляют принцип гласности и информационной открытости реабилитации жертв политических репрессий: «Он предопределяет максимальную открытость для общества и средств массовой информации процесса реабилитации жертв политических репрессий и широкое информирование о нем репрессированных граждан и членов их семей, наций, народностей, этнических групп и культурно-этнических общностей людей» [15, с. 52].

3. В целях получения объективной информации о времени, причинах смерти и месте погребения репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан наследникам указанных граждан необходимо поработать с архивными документами. В этой связи важнейшее значение имеет Приказ Минкультуры РФ № 375, МВД РФ № 584, ФСБ РФ № 352 от 25 июля 2006 г. «Об утверждении Положения о порядке доступа к материалам, хранящимся в государственных архивах и архивах государственных органов Российской Федерации, прекращенных уголовных и административных дел в отношении лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а также фильтрационно-роверочных дел», п. 6, 7, 15 которого предусматривается, что право доступа к материалам соответствующих дел имеют родственники реабилитированных лиц – на основании соответ-

ствующего заявления, письменного согласия реабилитированного лица на ознакомление с материалами дела либо документа, подтверждающего факт смерти реабилитированного лица, и **при предъявлении документов, удостоверяющих личность и подтверждающих родство**.

Право на доступ к материалам прекращенных уголовных и административных дел, а также фильтрационно-проверочных дел означает предоставление **возможности пользователюзнакомиться с находящимися вделах документами, получать их копии и использовать полученную при ознакомлении информацию** с учетом требований законодательства. Сотрудники архивов, осуществляющие хранение прекращенных уголовных и административных дел, фильтрационно-проверочных дел, обязаны обеспечить ознакомление пользователя с документами дел, содержащими сведения о личной и семейной тайне, фактах, событиях, обстоятельствах частной жизни реабилитированных лиц и лиц, в отношении которых велось производство по фильтрационно-проверочным делам, позволяющими идентифицировать их как личность, за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных действующим законодательством Российской Федерации случаях.

**Копирование документов**, содержащихся в прекращенных уголовных и административных делах, фильтрационно-проверочных делах, по запросам реабилитированных лиц и лиц, в отношении которых велось производство по фильтрационно-проверочным делам, их родственников и наследников **выполняется архивами бесплатно**.

На основании указанного приказа наследники реабилитированных и впоследствии реабилитированных граждан могут получить информацию об их смерти в виде таких документов, как: 1) копии приговоров о применении высшей меры наказания в виде расстрела, выписки из протоколов заседаний троек при органах государственной безопасности о расстреле и т. п.; 2) документы о приведении приговора в исполнение в виде расстрела: справки о приведении приговоров в исполнение, акты о групповых расстрелях, списки расстрелянных, иные сводные документы об исполнении приговоров в виде расстрела; 3) реже удается получить документы о местах захоронения расстрелянных, поскольку до сих пор информация о местах массовых расстрелов и захоронениях реабилитированных фактически является засекреченной.

4. С целью восстановления исторической памяти и справедливости наследники реабилитированных и впоследствии реабилитированных граждан могут захотеть получить новое правдивое свидетельство об их смерти взамен ложных свидетельств о смерти реабилитированных граждан, выдаваемых ЗАГСами в 1955–1962 гг. с вымышленными датами и естественными причинами смерти.

В соответствии с п. 1, 2 ст. 69 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – ФЗ о ЗАГС) внесение исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния производится органом записи актов гражданского состояния при наличии оснований, предусмотренных законом, и при отсутствии спора между заинтересованными лицами. **При наличии спора между заинтересованными лицами внесение исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния производится на основании решения суда.**

**Основанием для внесения исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния является, в том числе: решение суда или документ установленной формы о факте смерти необоснованно реабилитированного и впоследствии реабилитированного на основании закона о реабилитации жертв политических репрессий лица в случае, если смерть зарегистрирована ранее** (далее – документ о смерти реабилитированного). Указанная форма документа о смерти реабилитированного установлена Приказом Минюста РФ № 366, ФСБ РФ № 591, МВД РФ № 818, Минкультуры РФ № 739 от 30 ноября 2010 г. «Об утверждении форм справок о факте смерти лица, необоснованно реабилитированного и впоследствии реабилитированного на основании Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 “О реабилитации жертв политических репрессий”».

На основании ст. 73 ФЗ о ЗАГС внесение исправления или изменения в запись акта гражданского состояния производится **органом записи актов гражданского состояния по месту хранения записи акта гражданского состояния на бумажном носителе, подлежащей исправлению или изменению**. На основании исправленной или измененной записи акта гражданского состояния **заявителю выдается новое свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния**.

На практике получение нового правдивого свидетельства о смерти реабилитированного и впослед-

ствии реабилитированного гражданина взамен ложного наследник может получить только на основании документа о смерти реабилитированного, выдаваемого, как правило, архивным органом органа государственной безопасности. В данной ситуации архивные органы и органы ЗАГС всё так же неохотно указывают в документах о смерти реабилитированных и свидетельствах об их смерти причины смерти в виде расстрела и места их захоронения.

При этом получить документ о смерти реабилитированного от архивного органа на практике очень непросто. Для этого архивный орган должен располагать всем набором документов, подтверждающих как наличие самого приговора о применении к гражданину высшей меры наказания в виде расстрела, так и приведение приговора в исполнение. При отсутствии формальных документов о приведении приговора в исполнение в виде расстрела даже при наличии приговора о расстреле получить от архивного органа документ о смерти реабилитированного, являющийся законным основанием для выдачи нового правдивого свидетельства о смерти репрессированного и впоследствии реабилитированного гражданина, становится фактически невозможно.

При этом отказ в выдаче наследникам документа о смерти реабилитированного **архивные органы обосновывают недопустимостью разглашения сведений, составляющих государственную тайну**. Вместе с тем в соответствии со ст. 2 и 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Сведения о массовых репрессиях не подпадают под данное понятие государственной тайны. Более того, в соответствии со ст. 7 указанного закона не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами. Кроме того, как уже упоминалось ранее, Указом Президента РФ от 23 июня

1992 г. № 658 были рассекречены законодательные акты, решения правительственные, партийных органов и ведомственные акты, служившие основанием для применения массовых репрессий и посягательств на права человека, независимо от времени их издания.

Вследствие указанных злоупотреблений со стороны архивных органов в последнее время получила распространение практика судов общей юрисдикции по защите прав наследников при реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан.

#### 4. Практика судов общей юрисдикции

Отказы архивных органов в ознакомлении с архивными делами репрессированных граждан, в выдаче копий документов из архивных дел репрессированных граждан при применении ч. 3 и 4 ст. 11 Закона РФ о реабилитации обжалуются в порядке административного судопроизводства по процедурам, установленным Кодексом административного судопроизводства (далее – КАС) РФ. Вместе с тем такие отказы допускаются в отношении наследников репрессированных, но не реабилитированных граждан<sup>4</sup> либо в отношении лиц, не являющихся наследниками репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан<sup>5</sup>.

В случае же отказа архивных органов выдать наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан определенные документы о смерти указанных граждан в порядке ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации (копии приговора о расстреле, копии документа о приведении приговора в исполнение; документа о смерти реабилитированного, являющегося основанием для выдачи нового, правдивого свидетельства о смерти), перспектива обжалования подобных действий в судебном порядке весьма туманна. Поскольку, как уже указывалось выше, в соответствии с ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации архивные органы обязаны сообщить заявителям время, причины смерти и место похоронения реабилитированного только в том случае, если располагают соответствующими сведениями. Если же такими сведениями они не располагают, то и вышеуказанная обязанность по их предоставлению становится фактически не реализуемой. И обя-

<sup>4</sup> См., напр., кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 июня 2021 г. № 88A-10324/2021, кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2021 г. № 88a-7401/2021.

<sup>5</sup> См., напр., кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 г. № 88a-8836/2020.

зать в суде архивные органы предоставить наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан вышеуказанные документы фактически невозможно. При этом архивные органы в суде просто говорят: документов нет, – и проверить, правда это или нет, невозможно!

Указанная проблема появилась в связи с тем, что ст. 11 Закона РФ о реабилитации после слова «обязаны» была дополнена словами «если располагают соответствующими сведениями» на основании Закона РФ от 3 сентября 1993 г. № 5698-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О реабилитации жертв политических репрессий”». Данная формулировка представляется нам как минимум спорной, о чем речь пойдет ниже.

Мы уже упоминали о том, что в соответствии с п. 1 ст. 69 ФЗ о ЗАГС при наличии спора между заинтересованными лицами внесение исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния производится на основании решения суда. В связи с этим в судах общей юрисдикции стали появляться дела не только об обжаловании наследниками действий (бездействия) архивных органов в случае не предоставления им документов о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан. Появилась и иная категория дел – дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение<sup>6</sup>.

В заявлениях наследники, не получившие необходимые документы от архивных органов, обращаются в суд с просьбами: 1) установить факт и причину смерти репрессированного и впоследствии реабилитированного гражданина – в результате исполнения приговора в виде расстрела – вместо вымышленных естественных причин и даты смерти; 2) установить дату смерти гражданина в зависимости от даты вынесения приговора о расстреле; 3) установить место смерти гражданина в зависимости от места вынесения приговора о расстреле; 4) признать не соответствующим действительности свидетельство о смерти гражданина с вымышленными естественными причинами и датой смерти; 5) обязать органы ЗАГС внести соответствующие изменения в актовую запись о смерти гражданина.

Вместе с тем на практике суды общей юрисдикции отказывают в удовлетворении подобных требований, основываясь на том, что в материалах дела не имеется достоверных и надлежащих доказательств,

свидетельствующих об исполнении приговора о расстреле репрессированного и впоследствии реабилитированного гражданина.

При этом в процессе и жалобах заявители обосновывают, что указанные доказательства были не предоставлены, утрачены или уничтожены архивным органом. Заявители обращаются в суд именно потому, что в архивных органах отсутствуют документы, подтверждающие исполнение приговора. Однако отсутствие у архивного органа документов о приведении приговора в исполнение не должно означать, что этот приговор не был исполнен вовсе. И отсутствие подобных документов не должно препятствовать восстановлению истины в судебном порядке.

С момента репрессий 1930-х гг. прошло уже более 80 лет, в связи с чем доказательственная база по данной категории дел объективно утрачивается в силу временного фактора, и данный процесс только усиливается при длительном стремлении государства скрыть неприглядную историческую правду. В силу этого у заявителей не могло оказаться тех бесспорных доказательств, которые бы развеяли все сомнения суда, поскольку государство длительное время целенаправленно скрывало и уничтожало такие доказательства.

Кроме того, суды фактически отказываются применять в указанных делах правовые акты и иные документы СССР, о которых говорилось выше, подтверждающие незамедлительность исполнения приговора о расстреле, а также выдачу свидетельств о смерти репрессированных граждан с вымышленными причинами и датами смерти. Как будто бы их нет и никогда не было, несмотря на их предоставление заявителями и ссылки на них в заявлениях, объяснениях и жалобах. Например, суды общей юрисдикции отказываются даже признавать общеизвестным факт, указанный в Концепции, о том, что в 1955–1962 гг. родственникам расстрелянных органы ЗАГС по представлениям соответствующих органов выдавали свидетельства о смерти с вымышленными датами и причинами смерти расстрелянных. Также суды отказываются на практике применять в качестве доказательств вышеуказанные Постановление ЦИК 1934 г., Директиву 1955 г. и т. п.

Хочется акцентировать, что подобные дела имеют принципиально важное публичное значение

<sup>6</sup> См., напр., кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 февраля 2021 г. № 88-1493/2021.

не только для отдельных заявителей, но и для миллионов граждан нашей страны, родственники которых были незаконно репрессированы и расстреляны. Каким образом им добиваться справедливости по аналогичным делам? В связи с этим заявители, исчерпав все внутригосударственные средства судебной защиты, обращаются далее в Европейский Суд по правам человека.

#### 5. Перспектива подачи жалобы в Конституционный Суд РФ

С учетом складывающейся практики в судах общей юрисдикции по подобной категории дел у заявителей есть все основания для подачи жалобы в Конституционный Суд РФ.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 24 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом; органы государственной власти, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Согласно ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации по ходатайству заявителей архивные органы обязаны, если располагают соответствующими сведениями, сообщить им время, причины смерти и место погребения реабилитированного.

Установление факта смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан в определенное время и при определенных обстоятельствах, а именно: в определенную дату в результате исполнения приговора в виде расстрела, – необходимо заявителям исключительно с целью восстановления исторической памяти и справедливости, а также получения нового, правдивого свидетельства о смерти взамен ложного, в котором указано, что гражданин умер в вымышленную дату от вымышленных естественных причин. От установления вышеуказанного факта зависит возникновение личного неимущественного права наследника обратиться в органы записи актов гражданского состояния для получения нового правдивого свидетельства о смерти репрессированного и впоследствии реабилитированного гражданина.

Вместе с тем возникновение указанного личного неимущественного права поставлено ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации в зависимость от того, располагают ли сведениями о времени, причинах смерти и месте погребения реабилитированного гражданина архивные органы. Логично, что в данной ситуации именно суд должен заниматься делами об

установлении фактов, имеющих юридическое значение, и оказывать содействие таким гражданам в защите своих личных неимущественных прав в случае отсутствия вышеуказанных сведений, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

В соответствии со ст. 2, 15 (ч. 2), 53 Конституции РФ человек, его права и свободы являются **высшей ценностью**. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

В связи с этим следует подчеркнуть, что **именно права и свободы человека, а не права и ведомственные интересы органов государственной власти признаются в Российской Федерации высшей ценностью**. Поэтому главная конституционная обязанность нашего государства – не скрытие правды о прошлых противоправных действиях органов государственной власти, а **признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина**. При этом потомки незаконно репрессированных, расстрелянных и впоследствии реабилитированных граждан имеют право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, хотя бы в виде восстановления исторической правды и справедливости, а также получения правдивой информации о фактах их расстрела, времени, причинах смерти и месте их захоронения.

В соответствии с ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ Российская Федерация **обеспечивает защиту исторической правды**. При этом данное конституционное установление должно касаться не только попыток пересмотра роли российского народа во Второй мировой войне, которому сейчас справедливо уделяется особое внимание. Это должно относиться и к недобросовестной коррекции истории, когда некоторыми органами государственной власти Российской Федерации забываются другие исторические факты, например сталинские репрессии 1930–1950-х гг. и их многочисленные жертвы, не принимаются во внимание обстоятельства, общизвестные и не нуждающиеся в доказывании. По нашему мнению, историческая правда – это знание о прошлом, основанное на точно подтвержденных любых исторических фактах,

не только положительных, но и отрицательных. Отказ судов применять Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик», директивы председателя КГБ при Совете Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 108сс, служебной записки председателя КГБ СССР В.Е. Семичастного в ЦК КПСС от 26 декабря 1962 г., Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2015 г. № 1561-р, и др. прямо свидетельствует об избирательности и однобокости нашего правосудия и об отказе обеспечивать защиту не только прав и свобод человека и гражданина, но и исторической правды как конституционной ценности РФ. В связи с этим подобные действия (бездействие) противоречат ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ.

Кроме того, данная ситуация возникла при применении ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации во взаимосвязи с ч. 1, 3 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РФ, предусматривающими, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. Каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, в пределах срока, установленного судом, если иное не установлено настоящим ГПК РФ.

Таким образом, ГПК РФ **при отсутствии у архивных органов сведений о времени, причинах смерти и месте погребения реабилитированного фактически возлагает обязанность доказывания соответствующих фактов на наследников репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, а не на архивные органы, утратившие необходимые документы.**

Подобная трактовка ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации во взаимосвязи с ч. 1, 3 ст. 56 ГПК РФ в результате привела к тому, что заявители обращаются в суд именно потому, что в архивных органах отсутствуют документы, подтверждающие исполнение приговоров. Однако **отсутствие подобных документов фактически стало препятствовать восстановлению истины в судебном порядке**. В связи с этим право заявителя на судебную защиту стало фактически нереализуемым.

Заявители были поставлены в неравное положение по отношению к органам государственной власти, и такое неравенство не было компенсировано судом в рамках принципа состязательности. В связи с этим объективно существует **необходимость возложения обязанности по предоставлению доказательств в подобных делах не только на заявителей, но и на архивные органы** как органы, осуществляющие архивное хранение дел, связанных с репрессиями, поскольку именно они не обеспечили сохранность соответствующих доказательств. **Указанные доказательства могут находиться ТОЛЬКО в архивных органах**, которые, исходя из федерального законодательства, **ДОЛЖНЫ обладать ими**. В связи с этим возложение судом обязанности доказывания факта смерти репрессированного от расстрела по приговору только на заявителей и освобождение судом от доказывания данного факта архивных органов является незаконным, необоснованным и несправедливым. Следует полагать, что непредоставление вышеуказанных доказательств по любым причинам (утраты, уничтожение, удержание и т. п.) должна рассматриваться судом как злоупотребление правом со стороны архивного органа и не приводить к негативным последствиям для заявителей, которые в данной ситуации действовали разумно и добросовестно. При этом судом не учитывается обратное, а именно **непредоставление архивными органами каких-либо доказательств, подтверждающих их позицию о естественных причинах смерти репрессированных граждан**.

В данной ситуации уместно применить аналогию с ч. 1 и 2 ст. 62 КАС РФ, в соответствии с которыми лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, **если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен КАС РФ (например, ч. 8 и 9 ст. 213, ч. 3 и 4 ст. 217.1, ч. 9 и 11 ст. 226 КАС РФ). Обязанность доказывания законности** оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, **решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо**. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как

на основания своих возражений. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия).

Подобная трактовка ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации во взаимосвязи с ч. 1, 3 ст. 56 ГПК РФ нарушает также следующие принципы, установленные практикой Конституционного Суда РФ:

1) законодательное регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование, не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, а возможные их ограничения должны быть соразмерными и обусловленными необходимостью защиты конституционных ценностей<sup>7</sup>;

2) необходимо учитывать, что право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты, и что одним из важных факторов, определяющих эффективность восстановления нарушенных прав, является своевременность защиты прав участвующих в деле лиц<sup>8</sup>; аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека<sup>9</sup>;

3) Конституция РФ не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены, – напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации; следовательно,

информация, полученная органами государственной власти, которая, исходя из Конституции РФ и федеральных законов, не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия ч. 2 ст. 24 Конституции РФ должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты<sup>10</sup>;

4) публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения<sup>11</sup>;

5) общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмыслиности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и

<sup>7</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2001 г. № 17-П, от 11 мая 2005 г. № 5-П, от 19 июля 2011 г. № 17-П, от 27 декабря 2012 г. № 34-П и др.

<sup>8</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 3 февраля 1998 г. № 5-П, от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 11 мая 2005 г. № 5-П, от 20 февраля 2006 г. № 1-П, от 5 февраля 2007 г. № 2-П и от 22 апреля 2013 г. № 8-П.

<sup>9</sup> См., напр., постановления Европейского Суда по правам человека от 19 марта 1997 г. по делу «Хорнсби (Hornsby)

против Греции», от 7 мая 2002 г. по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 г. по делу «Продан (Prodan) против Молдовы», от 6 октября 2005 г. по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 г. по делу «Буй (Vuij) против Хорватии» и др.

<sup>10</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 17 декабря 2015 г. № 2-П и др.

<sup>11</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 19 июля 2011 г. № 17-П и др.

ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона<sup>12</sup>;

6) неоднозначность, неясность и противоречивость законодательного регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмоктования публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ<sup>13</sup>.

**На основании изложенного мы полагаем, что ч. 5 ст. 11 Закона РФ о реабилитации, предусматривающая возможность произвольного отказа архивных органов в сообщении заявителям времени, причин смерти и места погребения реабилитированного просто по мотивам отсутствия соответствующих сведений без приведения причин утраты документации или доказательств такой утраты, во взаимосвязи с положениями ч. 1 и 3 ст. 56 ГПК РФ не соответствует Конституции РФ (ст 2, 15 (ч. 2), 19 (ч. 1), 24 (ч. 2), 29 (ч. 4), 46 (ч. 1), 53, 67.1 (ч. 3)).** Вышеуказанные положения не соответствуют Конституции РФ, так как противоречат требованиям правовой определенности в той мере, в которой не учитывают особенностей доступа к документам о репрессиях и не устанавливают критерии разделения бремени доказывания и установления стандартов доказывания, а значит, позволяют судам произвольно переносить бремя доказывания фактов, имеющих юридическое значение, с органов публичной власти, наделенных государственными или иными публичными полномочиями и утративших или не представивших в суд соответствующие доказательства в виде документов или сведений, на заявителей. **Возможность такого толкования нормы фактически лишает наследников незаконно репрессированных и впоследствии реабили-**

**тированных граждан эффективной возможности установления фактов смерти указанных граждан в определенную дату и при определенных обстоятельствах: в результате расстрела в день вынесения приговора (а не от естественных причин в вымышленные даты) в судебном порядке при отказе архивных органов представить гражданину и суду соответствующие документы.**

Конституционный Суд РФ пока что только дважды вставал на защиту прав жертв политических репрессий и их наследников<sup>14</sup>. При этом Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 декабря 2019 г. № 39-П справедливо отметил следующее: «Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» согласуется с вытекающими из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 2, 6 (часть 2), 18 и 55 (части 2 и 3), и выраженными в решениях Конституционного Суда Российской Федерации требованиями соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и является специальным нормативным правовым актом, направленным на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, возлагающих на государство обязанность защищать права потерпевших от злоупотреблений властью. При принятии данного Закона федеральный законодатель исходил из признания того, что за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальному, национальному и иным признакам и что Россия как демократическое правовое государство осуждает многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости (выделено мною. – М. Д.)».

## 6. Выводы

Таким образом, в данной работе мы рассмотрели вопрос о том, с какими трудностями на практике сталкиваются наследники при реализации

<sup>12</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и др.

<sup>13</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 г. № 22-П и др.

<sup>14</sup> См., напр., постановления Конституционного Суда РФ от 23 мая 1995 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 2.1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года

«О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции от 3 сентября 1993 года) в связи с жалобой гражданки З.В. Алешниковой» и от 10 декабря 2019 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой».

права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, предусмотренного Конституцией РФ и Законом РФ о реабилитации. Мы выяснили, что в течение 54 лет наследникам репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан не сообщалась правдивая информация о причинах и дате смерти фактически расстрелянных граждан, а также о местах их захоронения. Несмотря на отмену всех противоправных правовых актов и иных документов по данному вопросу, они до сих отлагательно продолжают применяться на практике.

В работе проанализированы современное состояние правового регулирования в сфере реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, практика реализации указанных положений федерального законодательства со стороны органов го-

сударственной власти, а также практика судов общей юрисдикции в указанной сфере. Учитывая негативный опыт наследников при реализации права на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, в настоящей работе мы попытались обосновать перспективы подачи жалобы в Конституционный Суд РФ по указанному вопросу.

В заключение хотелось бы еще раз обратить внимание на тот факт, что дела об установлении фактов смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан в определенную дату и при определенных обстоятельствах – в результате расстрела – не простые и не единичные. Подобные дела фактически касаются неопределенного круга лиц и носят особый публичный интерес. От результатов их разрешения зависят судьбы миллионов наших граждан, являющихся наследниками незаконно расстрелянных предков.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агеев А. С. Право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов: особенности конституционно-правового регулирования в России и в Германии : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Агеев. – М., 2016. – 251 с.
2. Вахрамеев Р. Г. Право на информацию в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Р. Г. Вахрамеев. – Екатеринбург, 2015. – 242 с.
3. Валитова Л. И. Конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Л. И. Валитова. – Казань, 2014. – 217 с.
4. Лапо Л. Г. Конституционно-правовое регулирование ограничения права на информацию в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Л. Г. Лапо. – М., 2013. – 173 с.
5. Гаджиева З. Р. Конституционное право человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / З. Р. Гаджиева. – М., 2013. – 170 с.
6. Погорелова М. А. Конституционно-правовое регулирование права на информацию в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Погорелова. – М., 2010. – 200 с.
7. Гавришов Д. В. Гарантии реализации субъективного права на информацию: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Гавришов. – Белгород, 2010. – 181 с.
8. Петров А. Г. Реабилитация жертв политических репрессий: историко-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Петров. – Н. Новгород, 2007. – 454 с.
9. Яшина А. А. Конституционно-правовые основы реабилитации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Яшина. – Пенза, 2015. – 233 с.
10. Муртазалиев В. Ю. Конституционно-правовая реабилитация репрессированных народов Северного Кавказа : дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Муртазалиев. – Махачкала, 2005. – 185 с.
11. Климова Г. З. Реабилитация как правовой институт: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / Г. З. Климова. – Сочи, 2004. – 203 с.
12. Чорновол Е. П. Характеристика принципов правового института реабилитации жертв политических репрессий / Е. П. Чорновол // Социальное и пенсионное право. – 2019. – № 1. – С. 50–56.
13. Воробьев С. М. Реабилитация жертв политических репрессий как комплексный уголовно-процессуальный институт / С. М. Воробьев // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 125–132.

14. Джантемирова Г. Р. Некоторые вопросы по проблемам реабилитации жертв политических репрессий / Г. Р. Джантемирова // История государства и права. – 2008. – № 16. – С. 5–6.
15. Петров А. Г. О некоторых проблемах органов прокуратуры по исполнению Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» / А. Г. Петров // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 10–15.
16. Тимуш А. Защита социальных прав лиц, подвергшихся политическим репрессиям / А. Тимуш // Законность. – 2006. – № 11. – С. 24–26.
17. Солопова Е. Имущественные права граждан, пострадавших от политических репрессий / Е. Солопова // Хозяйство и право. – 1995. – № 12. – С. 5–7.

#### REFERENCES

1. Ageev A.S. *The right to access information at the disposal of state bodies: features of the constitutional and legal regulation in Russia and Germany*, Cand. Diss. Moscow, 2016. 251 p. (In Russ.).
2. Vakhrameev R.G. *The right to information in the Russian Federation: constitutional and legal research*, Cand. Diss. Yekaterinburg, 2015. 242 p. (In Russ.).
3. Valitova L.I. *The constitutional right to the information on activity of public authorities of subjects of the Russian Federation*, Cand. Diss. Kazan, 2014. 217 p. (In Russ.).
4. Lapo L.G. *Constitutional-legal regulation of restriction of the right to information in the Russian Federation*, Cand. Diss. Moscow, 2013. 173 p. (In Russ.).
5. Gadzhieva Z.R. *The constitutional right of a person and a citizen to information about the activities of public authorities and local self-government bodies in the constituent entities of the Russian Federation*, Cand. Diss. Moscow, 2013. 170 p. (In Russ.).
6. Pogorelova M.A. *Constitutional-legal regulation of the right to information in the Russian Federation*, Cand. Diss. Moscow, 2010. 200 p. (In Russ.).
7. Gavrilov D.V. *Guarantees for the realization of the subjective right to information: the constitutional and legal aspect*, Cand. Diss. Belgorod, 2010. 181 p. (In Russ.).
8. Petrov A.G. *Rehabilitation of victims of political repressions: historical and legal analysis*, Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2007. 454 p. (In Russ.).
9. Yashina A.A. *Constitutional-legal bases of rehabilitation in the Russian Federation*, Cand. Diss. Penza, 2015. 233 p. (In Russ.).
10. Murtazaliev V.Yu. *Constitutional-legal rehabilitation of the repressed peoples of the North Caucasus*, Cand. Diss. Makhachkala, 2005. 185 p. (In Russ.).
11. Klimova G.Z. *Rehabilitation as a legal institution: Questions of theory and practice*, Cand. Diss. Sochi, 2004. 203 p. (In Russ.).
12. Chornovol E.P. Characteristics of the principles of the legal institution for the rehabilitation of victims of political repression. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo = Social and pension law*, 2019, no. 1, pp. 50–56. (In Russ.).
13. Vorobyov S.M. Rehabilitation of Victims of Political Repressions as a Complex Criminal Procedure Institute. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 4, pp. 125–132. (In Russ.).
14. Dzhamtemirova G.R. Some questions on the problems of rehabilitation of victims of political repression. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2008, no. 16, pp. 5–6. (In Russ.).
15. Petrov A.G. On some problems of the prosecutor's office in the implementation of the Law of the Russian Federation «On the rehabilitation of victims of political repression». *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2007, no. 3, pp. 10–15. (In Russ.).
16. Timush A. Protecting the social rights of persons subjected to political repression. *Zakonnost' = Legitimacy*, 2006, no. 11, pp. 24–26. (In Russ.).
17. Solopova E. Property rights of citizens affected by political repression. *Khozyaistvo i pravo = Economy and law*, 1995, no. 12, pp. 5–7. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Дитятковский Михаил Юрьевич** – доктор юридических наук, доцент, <sup>1</sup> профессор кафедры конституционного и международного права, <sup>2</sup> профессор кафедры государственного и муниципального права

<sup>1</sup> Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

<sup>2</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

<sup>1</sup> 117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2/1

<sup>2</sup> 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

E-mail: ditmihur@mail.ru

ResearcherID: W-2788-2019

ORCID: 0000-0002-7318-212X

SPIN-код РИНЦ: 3935-0431

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Mikhail Yu. Dityatkovsky** – Doctor of Law, Associate Professor; <sup>1</sup> Professor, Department of Constitutional and International Law; <sup>2</sup> Professor, Department of State and Municipal Law

<sup>1</sup> All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

<sup>2</sup> Dostoevsky Omsk State University

<sup>1</sup> 2/1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russia

<sup>2</sup> 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

E-mail: ditmihur@mail.ru

ResearcherID: W-2788-2019

ORCID: 0000-0002-7318-212X

RSCI SPIN-code: 3935-0431

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дитятковский М.Ю. О праве наследников на информацию о смерти репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан / М.Ю. Дитятковский // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 63–79. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).63-79.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dityatkovsky M.Yu. On the right of heirs to information on the death of repressed and subsequently rehabilitated citizens. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 63–79. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).63-79. (In Russ.).

## ИНВЕСТИЦИОННЫЕ НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ В КИТАЕ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С РОССИЙСКИМИ ПРАКТИКАМИ\*

К.А. Пономарева<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва, Россия

<sup>2</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

23 марта 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Рассматривается правовое регулирование инвестиционных налоговых льгот в Китае. Выбор объекта исследования обусловлен перспективами сравнительно-правовых исследований опыта государств, граничащих с территориями Дальнего Востока России, где созданы многочисленные зоны с особым экономическим статусом, в рамках которых применяются преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности. Рассматривается общая характеристика налоговых льгот и этапы создания специальных экономических зон в Китае, виды специальных экономических зон. Прежде чем перейти к рассмотрению налоговых льгот, дается общая характеристика законодательства Китая об инвестициях, описываются ограничения и запреты для осуществления иностранных инвестиций в Китае. На основании анализа основных налоговых льгот в Китае делается заключение о том, что существенная их часть направлена на предприятия, осуществляющие исследования и разработки, а также технологические инновации. Также существенная часть налоговых льгот предоставляется предприятиям на основании выбора географического района учреждения компании. Делается вывод о возможности применения китайского опыта в России при реформировании преференциальных налоговых режимов.

## INVESTMENT TAX BENEFITS IN CHINA: SPECIAL FEATURES OF LEGAL REGULATION AND COMPARATIVE ANALYSIS WITH RUSSIAN PRACTICES\*\*

Karina A. Ponomareva<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia

<sup>2</sup> Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

### Article info

Received –

2022 March 23

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The subject. The article discusses the legal regulation of investment tax incentives in China. The choice of the object of research is determined by the prospects of comparative legal studies of the experience of states bordering the territories of the Russian Far East, where numerous zones with special economic status have been created, within which preferential business regimes are applied.

Purpose of the study. Despite the diversity of special economic zones in the Russian Federation and the constant creation of new zones, preferential regimes do not always prove their effectiveness. Based on the above, it seems very relevant to analyze the best international and national practices in order to develop criteria for the effectiveness and efficiency of preferential tax regimes for zones with special economic status.

Thus, the specifics of the comparative legal method of research always consists in the fact that it is not necessary to borrow foreign experience, but it is also possible to find the best practices within domestic legislation. Therefore, it is necessary to look for ways to ensure that Russian tax legislation laying the foundation for supporting innovation in our country.

\* Статья подготовлена в рамках задания на выполнение работы по проведению научного исследования «Разработка рекомендаций по поддержке принятия решений о сохранении или отмене действующих инвестиционных налоговых льгот на основе анализа и оценке их эффективности» Минфина России.

\*\* The article was prepared as part of the assignment for the scientific research "Development of recommendations to support decision-making on the preservation or cancellation of existing investment tax benefits based on the analysis and evaluation of their effectiveness" of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

**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 Chinese legal literature. Structural and systemic methods are also the basis of the research.

**The main results.** As China seeks to transform from a mass producer of inexpensive goods to a high-end producer, the national government is making significant efforts to encourage targeted investment in research and development (R&D) and technological innovations. This has led to the fact that China has awarded the technology sector the title of strategic, and its state support has increased significantly.

**Conclusions.** On the base of the analysis of the main tax incentives in China, the author comes to the conclusion that a significant part of them is aimed at enterprises engaged in research and development, as well as technological innovations. Also, a significant part of tax benefits is provided to enterprises based on the choice of the geographical area of the company's establishment. The conclusion is made about the possibility of applying the Chinese experience in Russia in reforming preferential tax regimes.

The support for companies in the technology sector in Russia is especially important due to the policy of recent years aimed at establishment of tax benefits for IT companies. Both Russia and China strive to promote the accelerated development of innovative industries, the implementation of priority investment projects, as well as the development of small business.

## 1. Введение

Тема инвестиционных налоговых льгот актуальна для любого государства и для любого периода его развития. Понятие инвестиционной налоговой льготы не закреплено в российском законодательстве, хотя уже не первый год ведутся дискуссии о необходимости легализации этой категории<sup>1</sup>. В 2020 г. Президентом РФ было дано поручение об инвентаризации действующих налоговых льгот, а также по определению перечня льгот, носящих инвестиционный характер<sup>2</sup>. С 2021 г. такие льготы предоставляются только на основе специального соглашения, в рамках которого налогоплательщик обязуется инвестировать на территории Российской Федерации на условиях и в сроки, установленные таким соглашением.

Как известно, налоговые льготы являются факультативным элементом юридического состава налога [1, с. 146]. Однако, будучи установленной, льгота становится его неотъемлемым элементом и тесно связана с объектом налогообложения. В контексте настоящего исследования нас будут интересовать в основном налог на прибыль, реже – налог на доходы физических лиц и налог на добавленную стоимость (далее – НДС).

Таким образом, будучи установленными, налоговые льготы являются элементом соответствую-

щего налогового режима. Правовой режим отражает не только нормативные ограничения или льготы, но и состояние возможности или невозможности пользования правами, что и свидетельствует о благоприятности правового режима [2, с. 21].

Как отмечает Р.А. Шепенко, ряд существенных условий налогообложения могут быть определяющими и оказывать влияние на различные аспекты других существенных условий налогообложения. Например, преференциальная политика оказывает непосредственное воздействие на уровень уклонения от уплаты налогов, полномочия по управлению налогами, порядок проведения налоговой проверки и т. п. В основе такого влияния лежит не соответствующее требованиям унифицированных правил ограничение действия нормативных предписаний в пространстве и по кругу лиц [3, с. 12–13]. При этом конкуренция полномочий становится основным двигателем международной налоговой политики: национальные правительства пытаются модифицировать свои налоговые режимы для привлечения бизнеса посредством общих мер (например, понижение ставки корпоративного налога) либо путем представления преференций конкретным предприятиям или сферам бизнеса [4, с. 86]. Такие меры «включают» законодательство о контролируемых иностранных

<sup>1</sup> Денис Борисов: все льготы, носящие инвестиционный характер, необходимо анализировать на системной основе // Минфин России: офиц. сайт. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=37820-denis\\_borisov\\_vse\\_lgaty\\_nosyashchie\\_investitsionnyi\\_kharakter\\_nyeobkhodimo\\_analizirovat\\_na\\_sistemnoi\\_osnove](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37820-denis_borisov_vse_lgaty_nosyashchie_investitsionnyi_kharakter_nyeobkhodimo_analizirovat_na_sistemnoi_osnove)

(дата обращения: 22.03.2022).

<sup>2</sup> Перечень поручений по итогам совещания по экономическим вопросам (утв. Президентом РФ 3 марта 2020 г. № Пр-432) // СПС «КонсультантПлюс».

компаниях, вычет по налогу на дивиденды, проценты и роялти в стране получателя дохода и т. д. Инструменты привлечения включают патентное налогообложение, привилегии для холдинговых компаний и признание корпоративного равенства» [5, р. 3].

В целях изучения зарубежного опыта регулирования инвестиционных налоговых льгот объектом исследования было избрано законодательство Китайской Народной Республики (КНР). Выбор объекта исследования обусловлен перспективами сравнительно-правовых исследований опыта государств, граничащих с территориями Дальнего Востока России, где созданы многочисленные зоны с особым экономическим статусом, в рамках которых применяются преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности.

Так, с момента принятия Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>3</sup> введено в эксплуатацию более 120 объектов в различных сегментах территориально-отраслевой структуры хозяйства. Резидентам территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока предоставляется широкий спектр преференций, при этом предоставление государственной поддержки резидентам несет определенные риски для государства, например фискальные потери, неэффективное расходование средств на строительство инфраструктуры, недостижение основных показателей программы создания данных территорий. Фискальные потери государства могут возникать в результате увеличения доли выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых преференций, миграции компаний из других регионов Российской Федерации или «дробления бизнеса» на территории с особым экономическим статусом [6, с. 90].

Территории с особым экономическим статусом, в том числе территории опережающего социально-экономического развития, Свободного порта Владивосток, специальных административных районов, обладают определенными особенностями. Тот факт, что для многих из них выбрана территория Приморского края, объясняется тем, что этот регион находится на границе со стратегически важными государствами, с которыми осуществляется сотрудничество [7, с. 96].

Кроме того, близость к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, наличие обширных природных богатств делает расположение таких территорий, например о. Русский, уникальным и создает ряд возможностей для развития разных инвестиционных проектов. Анализ мировой практики свидетельствует о том, что налоговые методы стимулирования инноваций являются одним из основных направлений государственной поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) наряду с прямым финансированием расходов предпринимательского сектора из бюджета и исследованиями, проводимыми в государственных научно-исследовательских центрах и университетах [8, с. 49]. В контексте настоящего исследования важно, что с 2005 г. политика КНР в отношении стимулирования инновационной деятельности становится частью стратегической государственной политики [8, с. 57]. Широкое предоставление налоговых льгот в сфере ИТ для российских компаний является трендом российской налоговой политики последних лет, поэтому исследование зарубежного опыта, показавшего свою эффективность, сейчас особенно важно.

Несмотря на многообразие особых экономических зон (далее – ОЭЗ) в Российской Федерации и постоянное создание новых зон, преференциальные режимы не всегда доказывают свою эффективность. По данным анализа Счетной палаты, по типам преференциальных режимов эффект неоднороден. Так, наиболее устойчивые и позитивные результаты Счетная палата выявила на территориях опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) в моногородах. Этот режим, хоть и ограниченно, но выполняет функцию двигателя регионального роста. Однако методика оценки эффективности функционирования ТОСЭР в моногородах не утверждена, в связи с чем их результаты ни на федеральном, ни на региональном уровнях не анализировались. Что касается утвержденных методик оценки эффективности других преференциальных режимов, то они, как правило, не позволяют оценить достижение целей и целевых эффектов их работы. Более того, для режимов Арктической зоны и Свободного порта Владивосток такая оценка вообще не предусмотрена законодательством. Анализ также показал, что преференциальные режимы не в полной мере встроены в систему стратегического планиро-

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1. Ст. 26.

вания России. Так, для них не определены ожидаемые целевые эффекты, не обеспечена взаимосвязь целей их функционирования со стратегическими целями развития страны.

Кроме того, в процессе создания и функционирования преференциальных режимов были выявлены административные барьеры, которые тормозят развитие данных территорий. Например, резидентами ОЭЗ промышленно-производственного и портового типов не могут быть физические лица – индивидуальные предприниматели<sup>4</sup>.

Исходя из изложенного, представляется весьма актуальным анализ лучших международных и национальных практик в целях разработки критериев результативности и эффективности преференциальных налоговых режимов для зон с особым экономическим статусом.

Интерес к праву КНР является традиционным в российской юридической науке и практике. В 2021 г. был опубликован обзор российских научных исследований в области права публичных финансов КНР [9]. Существенный вклад в изучение налогового права Китая внесен профессором Р.А. Шепенко [10–15].

Влияние налоговых льгот на инвестиционную активность компаний Китая широко освещена в зарубежных научных источниках [16–19]. Поскольку большая часть анализируемых работ является трудами в сфере экономики, они составили эмпирическую базу, которую необходимо было исследовать с помощью юридической методологии.

## 2. Общая характеристика налоговых льгот и этапы создания специальных экономических зон в Китае

Создание льготных условий привлечения инвестиций в исследования, разработку и производство ноу-хау, усиление налогового стимулирования развития инновационной сферы идет одновременно с сокращением прямого государственного финансирования.

В основу налогового стимулирования модернизации экономики Китая положена идея перехода от догоняющей модели инновационного развития к лидерству по широкому спектру направлений. Налоговые льготы в КНР затрагивают высокотехнологичные компании и продукты, расходы на исследования и разработки, импорт высокотехнологичного оборудо-

ования для реализации инвестиционных проектов, переоборудование производства, технологический трансфер, высокотехнологичные услуги, расходы на зарплату научно-технического персонала и мн. др. Также необходимо отметить многообразие специальных экономических зон, которые предоставляют разные налоговые режимы с учетом географического положения зоны и вытекающей отсюда специфики компаний.

При этом в Китае налоговые льготы применяются в комплексе с другими льготами, что позволяет достичь синергетического эффекта их использования.

В целом налоговые льготы в КНР широко охватывают сферу инновационного развития и затрагивают высокотехнологичные компании и продукты, расходы на НИОКР, ускоренную амортизацию основных фондов, импорт высокотехнологичного оборудования, трансфер технологий, расходы на заработную плату научно-технического персонала, модернизацию производства и др. Но основным методом реализации политики налоговых льгот правительства КНР является снижение ставки налога на прибыль предприятий.

Высокие темпы развития и стабильность китайской экономики во многом обусловлены активным распространением свободных экономических зон (далее – СЭЗ) и их постоянной модернизацией.

В Китае используется семь видов специальных экономических зон:

- 1) специальные экономические зоны (5 зон – Шэньчжэн, Чжухай, Шаньтоу, Сямэнь, Хайнань);
- 2) зоны технико-экономического развития (90 зон);
- 3) зоны новых и высоких технологий (114 зон);
- 4) свободные таможенные зоны (15 зон);
- 5) зоны приграничного экономического сотрудничества (15 зон);
- 6) зоны свободной торговли (15 зон)<sup>5</sup>;
- 7) зоны экспортной обработки (15 зон) [20, с. 228–229].

Выделяют следующие этапы развития СЭЗ в Китае:

1. **1978–1982 гг.: формирование законодательной и организационной основы привлечения иностранного капитала.** В этот период принятые законы, которые регламентируют вопросы налогооб-

<sup>4</sup> Счетная палата оценила влияние преференциальных режимов на социально-экономическое развитие страны и регионов // Счетная палата Российской Федерации: офиц.

сайт. 24 февр. 2022. URL: <https://ach.gov.ru/checks/prefregime> (дата обращения 01.03.2022).

<sup>5</sup> По данным IBFD 2022 г., на территории Китая учреждено 18 зон свободной торговли.

ложения, передачи технологий, трудовых отношений, валютного и таможенного режима, кредитно-финансового обеспечения.

С 1979 г. в Китае вводятся все новые СЭЗ. В 1980 г. в южных приморских провинциях Гуандун и Фуцзянь были учреждены 4 особые экономические зоны – Шэнчжэн, Чжухай, Шаньтоу и Сямэнь. Создание пятой СЭЗ – Хайнань – послужило первым шагом на пути к открытости Китая мировому сообществу [21, с. 84–85].

**2. 1983–1989 гг.: расширение территории КНР, открытых для иностранного капитала, улучшение правовой базы сотрудничества с зарубежными инвесторами и дальнейшая либерализация государственной политики в области привлечения иностранного капитала.** В середине 1980-х гг. стали появляться новые виды СЭЗ – районы технико-экономического развития и зоны технико-экономического развития, – созданные для развития современных высокотехнологичных отраслей промышленности. С 1984 по 1988 г. были учреждены 14 СЭЗ.

С 1985 г. создаются открытые экономические зоны в дельтах рек Янцзы, Чжуцзян, в Фуцзянь, на Шаньдунском и Ляодунском полуостровах, в провинции Хэбэй и Гуанси-Чжуанском районе. Кроме того, в этот период в Китае стали открываться первые технопарки – в Шэнчжэне и Пекине.

В 1988 г. была принята общегосударственная научно-техническая программа «Факел», вследствие которой стали ускоренно развиваться зоны развития высоких технологий, открываемые на основе научных городков лидирующих университетов Китая [22].

**3. С 1989 г. по настоящее время: усовершенствование инвестиционного процесса.** В 1990 г. был открыт новый район в Шанхае Пудун и принята программа экономического развития территорий, проходящих по территории реки Янцзы. Этот регион назвали «экономический дракон», головой которого считался район Пудун в Шанхае, средней частью являлся город Ухань, а хвостом стал Чунцин, открытый в 1997 г. [21, с. 85].

В период с 1992 по 1993 г. было принято решение открыть 18 зон технико-экономического развития. Создание новых зон перенесли с южных провин-

ций Гуандун и Фуцзянь, наиболее экономически развитых, в район восточного Китая в дельту реки Янцзы.

В 1992 г. шесть городов, расположенных вдоль реки Янцзы, – Уху, Цзюцзян, Юеян, Ухань, Хуанчхи и Чунцин, – а также административные центры Хэфэй, Наньчан, Чанша и Чэнду открылись для внешнего мира. Открытая полоса вдоль берегов Янцзы простирается от Пудуна в Шанхае до Чунцина в провинции Сычуань. Было учреждено 13 беспошлинных зон в основных приморских городах [23].

В 2013 г. Госсовет КНР одобрил создание зоны свободной торговли (далее – ЗСТ) в Шанхае. В апреле 2015 г. были учреждены три ЗСТ – в Гуандуне, Тяньцзине, Фуцзяне, а в 2017 г. были созданы семь ЗСТ – в Ляонине, Чжэцзяне, Хэнане, Хубэе, Чунцине, Сычуане, Шэньси. 13 апреля 2018 г. генеральный секретарь Центрального комитета коммунистической партии Китая Си Цзиньпин объявил о решении поддержать строительство ЗСТ на о. Хайнань.

### **3. Общая характеристика законодательства КНР об инвестициях<sup>6</sup>**

#### **3.1. Формы организации бизнеса для иностранных инвесторов**

Иностранные инвесторы могут вести бизнес в Китае в следующих формах, которые известны как предприятия с иностранными инвестициями (далее – ПИИ):

- общество с ограниченной ответственностью;
- акционерное общество с ограниченной ответственностью;
- партнерство с иностранными инвестициями;
- филиал;
- представительство.

#### **3.2. Регулирование иностранных инвестиций**

Согласно ст. 2 Закона об иностранных инвестициях (далее – ЗИИ)<sup>7</sup> иностранные инвестиции означают прямые или косвенные инвестиции, сделанные иностранными физическими, юридическими лицами или другими организациями (совместно именуемыми иностранными инвесторами). Иностранные инвестиции могут осуществляться в следующих случаях:

- иностранный инвестор самостоятельно или совместно с другими инвесторами создает ПИИ в Китае;

<sup>6</sup> IBFD Tax Research Platform. China (People's Rep.) - Business and Investment - Country Tax Guides - 7. Investment Incentives. URL: [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/gthc\\_cn\\_s\\_7](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/gthc_cn_s_7). (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>7</sup> Foreign Investment Law of the People's Republic of China (Adopted at the Second Session of the 13th National People's Congress on March 15, 2019). URL: [https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/t20210527\\_1281403.html](https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/t20210527_1281403.html) (дата обращения: 21.03.2022).

– иностранный инвестор приобретает акции или доли участия в предприятиях в Китае;

– иностранный инвестор самостоятельно или совместно с другими инвесторами инвестирует в новый проект, т. е. без создания ПИИ в Китае или приобретения акций или доли участия в капитале на китайском предприятии, другими словами, включает инвестиции в новый проект в Китае через филиал;

– иные формы инвестиций, предусмотренные законами, административными регламентами или Государственным советом.

С 1 января 2020 г. были отменены положения о предприятиях, полностью принадлежащих иностранцам, и о китайско-иностранных предприятиях, которые регулировали иностранные инвестиции в Китае более трех десятилетий. В настоящее время иностранные инвестиции регулируются ЗИИ и Правилами применения ЗИИ (далее – Правила ЗИИ)<sup>8</sup>.

ЗИИ и Правила ЗИИ также применимы по аналогии к Гонконгу, Макао и Тайваню. Существует переходный период в 5 лет, начинающийся с 1 января 2020 г., для уже действующих ПИИ, чтобы адаптировать свой бизнес в соответствии с ЗИИ и Правилами ЗИИ.

Другие законы и нормативные акты, применимые к китайским отечественным предприятиям, в равной степени применимы и к ПИИ.

### **3.3. Ограничения на иностранные инвестиции**

Специальные меры по доступу иностранных инвестиций (Негативный список ПИИ) и Специальные меры по доступу иностранных инвестиций в Зоны свободной торговли (Негативный список ЗСТ), известные под общим названием Негативные списки 2020 г.<sup>9</sup>, были выпущены и вступили в силу 23 июля 2020 г., заменив Негативные списки 2019 г. По сравнению с версией 2019 г., Негативные списки 2020 г. ослабили ограничения на иностранные инвестиции в чувствительных или стратегических секторах, таких как финансы, автомобилестроение, коммунальное хозяйство и управление воздушным движением, а также сократили количество запрещенных това-

ров. Например, иностранным инвесторам теперь разрешено создавать предприятия, полностью принадлежащие иностранцам, для предоставления финансовых услуг в области страхования жизни, ценных бумаг, инвестиций в управление фондами и фьючерсов.

В Негативных списках прямо указано, что иностранным инвесторам не разрешается инвестировать в районы, которые поименованы как «запрещенные зоны», и что инвестиции в эти зоны подлежат одобрению правительством. Если не предусмотрено иное, процедура утверждения должна быть такой же, как и для внутренних инвесторов (ст. 30 ЗИИ). Там, где требуется участие в акционерном капитале, партнерство с иностранными инвестициями не может быть создано. Кроме того, иностранные индивидуальные предприниматели, индивидуальные инвесторы и участники сельскохозяйственной кооперации не могут осуществлять инвестиционные операции в качестве иностранного инвестора.

27 декабря 2021 г. Национальная комиссия по развитию и реформам и Министерство торговли совместно опубликовали обновленные версии двух Негативных списков, вступившие в силу 1 января 2022 г. Это Специальные административные меры (Негативный список 2021 г.) для доступа к иностранным инвестициям<sup>10</sup> и Специальным административным мерам (Отрицательный список) для доступа к иностранным инвестициям в рамках Пилотной зоны свободной торговли (Негативный список ЗСТ 2021 г.)<sup>11</sup>, которые заменяют соответствующие версии 2020 г.

Это шаг к дальнейшему открытию рынков Китая для иностранных инвесторов. Новые негативные списки еще больше либерализуют ограничения на иностранную собственность в области автомобилестроения. Ослаблены положения об ограничениях доли иностранных инвестиций в производство легковых автомобилей и положение, согласно которому один иностранный инвестор не может создавать более двух совместных предприятий для произ-

<sup>8</sup> The Regulation on the Implementation of the Foreign Investment Law of the Peoples Republic of China, as adopted at the 74th executive meeting of the State Council on December 12, 2019. URL: [https://www.shanghai.gov.cn/nw48709/20200826/0001-48709\\_127901.html](https://www.shanghai.gov.cn/nw48709/20200826/0001-48709_127901.html) (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>9</sup> The Market Access Negative List (2020). URL: [https://www.ndrc.gov.cn/xsgk/zcfb/ghxwj/202012/t20201216\\_1252897\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/xsgk/zcfb/ghxwj/202012/t20201216_1252897_ext.html) (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>10</sup> The Special Administrative Measures (Negative List) for Foreign Investment Access (2021 Edition) ("2021 National Negative List"). URL: <https://www.ndrc.gov.cn/xsgk/zcfb/fzggwl/202112/P020211227540591870254.pdf> (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>11</sup> The Special Administrative Measures (Negative List) for Foreign Investment Access in Pilot Free Trade Zones (2021 Edition) ("2021 FTZ Negative list"). URL: <https://www.ndrc.gov.cn/xsgk/zcfb/fzggwl/202112/P020211227540591870254.pdf> (дата обращения: 21.03.2022).

водства одних и тех же типов транспортных средств в Китае.

Новые негативные списки также выравнивают условия для иностранных и отечественных инвесторов, работающих в области производства радио- и телевизионного оборудования, снимая ограничения на иностранные инвестиции в наземные приемные сооружения спутникового телевещания и производство ключевых компонентов.

Кроме того, устраняются ограничения на иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли в Пилотных зонах свободной торговли<sup>12</sup>.

#### **4. Инвестиционные налоговые льготы в Китае<sup>13</sup>**

##### **4.1. Общая характеристика налоговых льгот в Китае**

Налоговые льготы в Китае предоставляются в соответствии с гл. 4 Закона о налоге на прибыль предприятий<sup>14</sup>. Как правило, налоговые льготы могут предоставляться только законом или Государственным советом КНР. Согласно Указу Государственного совета [2015] № 25 об общей политике в области налоговых льгот, в котором подчеркивается единообразие режима налоговых льгот, Государственный совет уполномочен объявлять налоговые льготы для удовлетворения потребностей экономического и социального развития.

Налогоплательщики могут применять налоговые льготы, основываясь на своем собственном суждении относительно того, имеют ли они право на соответствующие льготы, и, как правило, предварительное одобрение не требуется. Однако налогоплательщик, применяющий налоговую льготу, должен подать в налоговые органы заявление и другие необходимые документы вместе с годовой декларацией по налогу на прибыль предприятия и хранить соответствующие документы в течение 10 лет.

Закон о налоге с предприятий предусматривает, что определенные секторы, отрасли или регионы имеют право на освобождение от уплаты налогов или их снижение.

Рассмотрим основные сферы, в которых предоставляются налоговые льготы, более подробно:

<sup>12</sup> China's Negative Lists Widen Market Access For Foreign Investment. URL: <https://www.china-briefing.com/news/2021-china-negative-lists-update-widen-market-access-for-foreign-investment/> (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>13</sup> IBFD Tax Research Platform. China (People's Rep.) - Corporate Taxation - Country Tax Guides - 1. Corporate Income Tax. URL: <https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/>

**1. Сельское хозяйство, лесное хозяйство, животноводство и рыболовство.** Как правило, предприятия, занимающиеся сельским хозяйством, лесным хозяйством, животноводством и морским рыболовством, освобождаются от налога на прибыль, а предприятия, занимающиеся цветоводством, чаем, специями, аквакультурой, облагаются налогом на прибыль в размере 50 % от налогооблагаемого дохода.

**2. Ключевые государственные инфраструктурные проекты, поддерживаемые государством.** Начиная с года, в котором получен первый доход от бизнеса, такие ключевые проекты общественной инфраструктуры, как строительство портов, аэропортов, автомагистралей, электростанций или проекты по сохранению водных ресурсов, освобождаются от налога на прибыль предприятий в течение первых 3 лет и облагаются налогом в размере 50 % от налогооблагаемого дохода в последующие 3 года.

**3. Проекты, связанные с охраной окружающей среды, энергосбережением или водосбережением.** Начиная с года, в котором генерируется первая сумма дохода от бизнеса, проекты, связанные с охраной окружающей среды, энергосбережением или водосбережением, освобождаются от подоходного налога в течение первых 3 лет и облагаются налогом в размере 50 % от налогооблагаемого дохода в течение следующих 3 лет.

**4. Предприятия, эксплуатирующие и обслуживающие оборудование, используемое для защиты окружающей среды.** Подобные предприятия облагаются налогом на прибыль по сниженной ставке в размере 15 % до 31 декабря 2023 г. Налоговые льготы, включая льготы по налогу на прибыль и НДС, предоставляются предприятию, предоставляющему услуги по энергосбережению, осуществляющему проект по контракту на повышение энергоэффективности.

**5. Малые малоприбыльные предприятия.** Для подобных предприятий налоговая ставка составляет 20 %. Малым малоприбыльным предприятием называется предприятие, которое удовлетворяет всем следующим трем условиям:

gtha\_cn\_s\_1.7.%23gtha\_cn\_s\_1.7 (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>14</sup> The Law of the People's Republic of China on Enterprise Income Tax, adopted at the Fifth Session of the Tenth National People's Congress of the People's Republic of China on March 16, 2007.

- годовой налогооблагаемый доход предприятия составляет менее 3 млн юаней;
- на предприятии работает менее 300 сотрудников;
- общая стоимость активов предприятия составляет менее 50 млн юаней.

С 1 января 2021 г. по 31 декабря 2022 г. малое малоприбыльное предприятие облагается налогом на прибыль предприятий в размере 12,5 % от его годового налогооблагаемого дохода в размере до 1 млн юаней по сниженной ставке 20 %<sup>15</sup>. Для части годового налогооблагаемого дохода от 1 до 3 млн юаней только 50 % дохода облагается налогом по сниженной ставке в 20 %<sup>16</sup>. В результате эффективная налоговая ставка для налогооблагаемого дохода в размере до 1 млн юаней и от 1 до 3 млн юаней составляет 2,5 и 10 % соответственно. Сниженные ставки не распространяются на предприятия-нерезиденты.

6. *Передача технологии.* Доходы от передачи технологий китайским предприятием-резидентом в размере до 5 млн юаней освобождаются от налога на прибыль, в то время как сумма сверх этого порога облагается налогом в размере 50 % от налогооблагаемого дохода, что приводит к эффективной налоговой ставке в размере 12,5 %. Доходы от технических консультаций, услуг и обучения, которые необходимы для преобразования переданной технологии в производство и практическое использование, считаются доходами от передачи технологии и могут быть освобождены или облагаться налогом по льготной ставке, если технические консультации, услуги и обучение, связанные с передачей технологии, согласованы в договоре о передаче, и совокупный платеж за передачу технологии включает суммы, уплаченные за эти консультации, услуги и обучение.

7. *Высокотехнологичное предприятие.* Подобные предприятия облагаются налогом по сниженной ставке в размере 15 % при соблюдении определенных условий. С 1 января 2016 г. применяются Рабочие рекомендации по квалификации предприятий с высокими новыми технологиями<sup>17</sup>, совместно изданные Министерством науки и технологий, Министерством финансов и Государственным налоговым управлением. Руководящие принципы устанавливают правила в отношении органов власти, которые

участвуют в квалификации предприятий, процедур, условий и административных аспектов налоговых льгот.

8. *Предприятия, занимающиеся обслуживанием передовых технологий.* Подобные предприятия облагаются налогом на прибыль по ставке 15 %. Услуги, на которые распространяется льгота, включают компьютерные и информационные услуги, технические услуги в области исследований и разработок, культурно-технические услуги и медицинские услуги, практикуемые в соответствии со стандартами традиционной китайской медицины.

Доходы от передачи и дивиденды, полученные в результате владения активами инновационных предприятий, временно освобождаются от налога на прибыль, если доходы передаются или дивиденды получены закрытыми и открытыми инвестиционными фондами с публичным размещением ценных бумаг<sup>18</sup>.

Специальные (дополнительные) вычеты допускаются для расходов на НИОКР для разработки новых технологий, новых продуктов и новых процессов. До 31 декабря 2023 г. дополнительный вычет составляет 75 % расходов на НИОКР в дополнение к фактическим расходам и затратам, если деятельность по НИОКР не привела к созданию нематериального актива. Если в результате НИОКР был создан нематериальный актив, амортизационная база этого нематериального актива составит 175 % от затрат<sup>19</sup>.

Производственному предприятию разрешается требовать специальный вычет в размере 100 % расходов на НИОКР, если деятельность по НИОКР не привела к созданию нематериального актива. Если в результате НИОКР был создан нематериальный актив, амортизационная база этого нематериального актива составит 200 % от понесенных затрат<sup>20</sup>. Для целей Циркуляра производственное предприятие – это предприятие, основным видом деятельности которого является производственная деятельность и более 50 % общего дохода которого получают от этого основного бизнеса.

11 декабря 2020 г. Министерство финансов, Государственная налоговая администрация, Национальная комиссия по развитию и реформам и Министерство промышленности и информации совместно

<sup>15</sup> Циркуляр Министерства финансов КНР и Государственного налогового управления КНР 2021 г. № 12.

<sup>16</sup> Циркуляр Министерства финансов КНР и Государственного налогового управления КНР 2019 г. № 13.

<sup>17</sup> Циркуляр Министерства финансов КНР и Государственного налогового управления КНР 2016 г. № 195.

<sup>18</sup> Циркуляр [2019] № 52.

<sup>19</sup> Циркуляр [2018] № 99 и Циркуляр [2021] № 6.

<sup>20</sup> Циркуляр [2021] № 13.

выпустили Циркуляр [2020] № 45, который содержит те же налоговые льготы, что и выше, за одним исключением. Циркуляр предусматривает, что предприятия или проекты, поощряемые государством, которые занимаются производством микросхем с шириной линии не более 28 нм, также имеют право на освобождение от налога на прибыль предприятий на 10 лет, если период эксплуатации длится более 15 лет.

Налоговые льготы применяются начиная с первого года получения прибыли предприятием или, в случае проектов, с первого года получения дохода от проекта.

В отношении косвенных налогов предоставляются следующие льготы:

– льготная политика в отношении НДС применяется к IT-предприятиям, в соответствии с которой они могут требовать возмещения части НДС, превышающей 3 % от общей суммы НДС (после зачета НДС);

– предприятия освобождаются от импортных пошлин на определенные товары, а ключевым проектам может быть предоставлена рассрочка НДС при импорте нового оборудования.

Ускоренная амортизация или амортизация доступны для программного обеспечения и машин, используемых для производства интегральных схем, в течение 2 и 3 лет соответственно.

9. *Венчурное предприятие.* Предприятие, которое инвестирует в не включенное в листинг предприятие малого и среднего бизнеса с высокими / новыми технологиями или технологический стартап более 2 лет, может вычесть сумму до 70 % своих инвестиций из налогооблагаемого дохода. Неиспользованная льгота может быть перенесена на последующие годы.

10. *Слаборазвитые регионы.* С 1 января 2011 г. по 31 декабря 2020 г. предприятия, вновь созданные в слаборазвитых регионах Синьцзяна, освобождаются от налога на прибыль предприятий в течение первых 2 лет начиная с первого года получения прибыли, и впоследствии налог будет снижен в течение следующих 3 лет на 50 % (т. е. эффективная ставка составляет 12,5 %). Предприятия, имеющие право на льготы, должны вести не менее 70 % предприятий, перечисленных в государственном каталоге.

Льготная налоговая ставка в размере 15 % применяется к предприятиям в Западных регионах до

31 декабря 2030 г.<sup>21</sup> Ставка применяется, если основной бизнес (т. е. 60 % бизнеса, осуществляемого предприятием) предприятие включен в перечень поощряемых отраслей в Западных регионах (версия 2020 г. была опубликована 18 января 2021 г. Национальной комиссией по развитию и реформам и вступила в силу с 1 марта 2021 года), а доход от основного бизнеса составляет более 70 % от общего дохода.

Отсрочка уплаты налога на дивиденды / прибыль, реинвестированную иностранными инвесторами.

При соблюдении определенных условий к налогу на дивиденды / прибыль, полученные иностранным инвестором (предприятием-нерезидентом), может быть применена отсрочка, если дивиденды или прибыль реинвестируются в иностранные инвестиционные проекты, которые не запрещены законодательством Китая<sup>22</sup>.

Главное условие заключается в том, что инвестиции, сделанные с использованием распределенных дивидендов / прибыли, должны быть прямыми инвестициями. Формы инвестирования включают увеличение капитала или резерва капитала существующей компании-резидент, создание нового предприятия и приобретение китайского предприятия, но увеличение уставного капитала, конвертация прибыли в акционерный капитал и приобретение зарегистрированной компании исключаются.

11. *Трансграничные предприятия электронной торговли.* С 1 января 2020 г. предприятия электронной коммерции, занимающиеся трансграничным бизнесом, расположенные в пилотной зоне трансграничной электронной коммерции, облагаются налогом на основе предполагаемой прибыли в размере 4 % от выручки.

Таким образом, в Китае «основной акцент сделан на том, что наибольшие объемы налоговых льгот предоставляются высокотехнологичным предприятиям (например, ставка подоходного налога составляет 15 %) в соответствии с курсом “два исключения и три сокращения на половину”, что создает основу для развития высокотехнологичных предприятий» [8, с. 59].

#### 4.2. Налоговые льготы на примере Шанхайской зоны свободной торговли

Шанхайская ЗСТ, ставшая первой в Китае, включает в себя Шанхайскую зону свободной торговли

<sup>21</sup> Циркуляр [2020] № 23.

<sup>22</sup> Циркуляр [2018] № 102.

Вайгаоцяо, парк свободной торговли Вайгаоцяо, зону Свободного торгового порта Яншань и зону свободной торговли аэропорта Пудун<sup>23</sup>.

ЗСТ призвана создать равные условия для всех инвесторов. Для стимулирования исходящих инвестиций со стороны китайских предприятий будет запущена новая система администрирования. Китайские предприятия, инвестирующие за рубеж в рамках ЗСТ, должны зарегистрировать и подать заявку на инвестиции в соответствующие органы, при этом предварительное одобрение правительства не потребуется.

Инвесторам доступны следующие налоговые меры:

- налог на прирост капитала в результате реструктуризации нематериальных активов может быть уплачен в течение 5 лет;
- специальное налогообложение опционов на акции сотрудников;
- льготы по НДС и налогу на потребление при импорте перечисленных машин или оборудования, а также новый налоговый режим в пользу зарубежных инвестиций в акционерный капитал;
- дочерние компании компаний финансового лизинга включаются в сферу возмещения НДС при экспорте.

В соответствии с дополнительными установленными требованиями и условиями в рамках ЗСТ разрешается учреждать или осуществлять следующие виды деятельности:

- иностранные банки, учрежденные иностранными финансовыми учреждениями или банками в частном секторе Китая;
- оффшорный банковский бизнес китайских банков;
- иностранные учреждения здравоохранения / медицинского страхования;
- дочерние компании финансовых лизинговых компаний (без минимальных требований к капиталу);
- коммерческий факторинговый бизнес финансовых лизинговых компаний;
- совместные предприятия с иностранным капиталом в Китае или совместные предприятия международных судоходных компаний с менее строгим соотношением иностранного участия;
- владение и участие в судах иностранного гражданства и ведение определенных деловых операций в национальных портах с такими судами;

- управляющие компании международных судов;
- телекоммуникационный бизнес (в ограниченных областях) иностранными предприятиями при условии, что не будет причинен ущерб интернет-безопасности Китая;
- производство и продажа игр и развлекательного оборудования иностранными предприятиями (содержание игр по-прежнему подлежит утверждению правительством);
- некоторые формы сотрудничества между китайскими и иностранными юридическими фирмами;
- компании, занимающиеся *due diligence*;
- туристические агентства в форме китайско-иностранных совместных предприятий, организующих зарубежные поездки (кроме Тайваня);
- агентства по подбору персонала (иностранный пакет акций ограничен 70 %, в то время как инвесторы из Гонконга и Макао могут создавать агентства, полностью принадлежащие иностранцам);
- холдинговые компании с иностранными инвестициями;
- предоставление услуг по проектированию инженерных проектов в Шанхае;
- заключение контрактов на китайско-иностранные строительные проекты в Шанхае полностью иностранными строительными компаниями без ограничения доли участия обеих сторон в проекте;
- полностью иностранные компании импresa-рио для выступлений в Шанхае (ограничение на иностранное участие в акционерном капитале будет снято);
- полностью принадлежащие иностранцам развлекательные заведения, предоставляющие услуги в рамках ЗСТ (дискотека, караоке и т. д.);
- китайско-иностранные образовательные и учебные заведения;
- китайско-иностранные профессиональные учебные заведения;
- полностью иностранные медицинские институты (больницы и клинические институты).

13 января 2015 г. Министерство промышленности и информационных технологий опубликовало заявление об отмене ограничения на иностранное участие в онлайн-компаниях по обработке данных и обработке транзакций в Шанхайской ЗСТ. Ранее иностранное участие в таких предприятиях было ограни-

<sup>23</sup> General Plan for the Shanghai Free Trade Zone (FTZ) on 18 September 2013 (Guo Fa [2013] No. 38).

чено 55 %. Иностранным предприятию разрешено создавать свой полностью принадлежащий ему веб-сайт электронной коммерции, бизнес которого заключается в обработке данных и обработке транзакций, в ЗСТ Шанхая.

### 5. Выводы

Налоговая система является одним из наиболее значимых инструментов, использование которых способствует созданию благоприятного инвестиционного климата [24, с. 85]. Актуальность исследования опыта правового регулирования инвестиционных налоговых льгот связана с возможностью учета китайского опыта при проведении налоговых реформ в России, а также для возможной гармонизации законодательства стран БРИКС. Для России опыт, где ставка сделана на налоговую поддержку компаний технологического сектора, особенно важен, учитывая политику последних лет, направленную на поддержку IT-компаний с помощью налоговых льгот. И Россия, и Китай «стремятся способствовать ускоренному развитию инновационных отраслей, осуществлению приоритетных инвестиционных проектов, а также развитию малого предпринимательства» [25, с. 31].

Поскольку Китай стремится превратиться из массового производителя недорогих товаров в производителя высокого класса, национальное правительство прикладывает существенные усилия по поощрению целевых инвестиций в НИОКР и технологические инновации. Это привело к тому, что Китай присвоил технологическому сектору звание стратегического, а его государственная поддержка существенно возросла.

Кроме того, проведенный обзор восполняет недостаток правовых исследований налогового права Китая за последние годы. Несмотря на большое число публикаций по проблематике налогообложения в Китае, они относятся по большей части к сфере экономики [26–30]. Особенность сравнительно-правового метода исследования всегда состоит в том, что не обязательно нужно заимствовать зарубежный опыт, но возможно и найти лучшие практики внутри отечественного законодательства. Поэтому необходимо искать свои пути для того, чтобы российское налоговое законодательство заложило основу для поддержки инноваций в нашей стране.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Налоговое право : учеб. для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.
2. Пономарева К. А. Правовые средства как элемент структуры налогового режима / К. А. Пономарева // Налоги. – 2018. – № 5. – С. 20–23.
3. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговой системы Китайской Народной Республики : дис. ... д-ра юрид. наук / Р. А. Шепенко. – М., 2005. – 367 с.
4. 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.
5. Schon W. Taxing Multinationals in Europe: Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2012-11 / W. Schon. – Dec. 5, 2012. – 30 p. – DOI: 10.2139/ssrn.2185282.
6. Синенко О. А. Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока / О. А. Синенко, Т. П. Митрофанов // Финансовый журнал. – 2021. – Т. 13, № 3. – С. 88–103. – DOI: 10.31107/2075-1990-2021-3-88-103.
7. Власов А. А. Феномен специальных административных районов в России как инструмент деофшоризации: правовое регулирование и перспективы дальнейшего развития / А. А. Власов, К. А. Татаринова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2021. – № 3 (62). – 2021. С. 95–99.
8. Куклина Е. А. Налоговая политика стимулирования инновационной деятельности организаций в России и Китае: этапы разработки и проблемы реализации / Е. А. Куклина, А. И. Федорков, Чжу Сяоцин, Сунь Юйсю, Се Тяньчэн // Управленческое консультирование. – 2013. – № 6. – С. 48–60.
9. 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.
10. Шепенко Р. А. Местное налоговое законодательство КНР / Р. А. Шепенко // Ваш налоговый адвокат. – 2004. – № 1 (27). – С. 39–48.

11. Шепенко Р. А. Правовое регулирование налоговых льгот в КНР / Р. А. Шепенко // Закон. – 2004. – № 11. – С. 68–72.
12. Шепенко Р. А. Налоговые льготы участников ВТО: опыт КНР / Р. А. Шепенко // Финансовое право. – 2005. – № 1. – С. 43–45.
13. Шепенко Р. А. Фискальные платежи Китая / Р. А. Шепенко // Налоговая политика и практика. – 2006. – № 2. – С. 40–43.
14. Шепенко Р. А. «Второй уровень» налогового законодательства КНР / Р. А. Шепенко // Вестник МГИМО-Университета. – 2008. – № 1. – С. 55–60.
15. Шепенко Р. А. Налоговое право Китая: источники и субъекты / Р. А. Шепенко. – М. : Статут, 2004. – 414 с.
16. Zhang L. The effect of investment tax incentives: evidence from China's value-added tax reform / L. Zhang, Y. Y. Chen, Z. Y. He // International Tax and Public Finance. – 2018. – Vol. 25, iss. 4. – P. 913–945.
17. Minchung Hsu. Tax incentives and foreign direct investment in China / Minchung Hsu, Junsang Lee, R. Leon-Gonzalez, Yanqing Zhao // Applied Economics Letters. – 2019. – Vol. 26, iss. 9. – P. 777–780. – DOI: 10.1080/13504851.2018.1495817.
18. Chen C. Regional Determinants of Foreign Direct Investment in Mainland China / C. Chen // Journal of Economic Studies. – 1996. – Vol. 23. – P. 18–30.
19. Qianling Zhou. The effect of tax incentives on energy intensity: Evidence from China's VAT reform / Qianling Zhou, Tao Li, Liutang Gong // Energy Economics. – 2022. – Vol. 108. – Art. 105887. – DOI: 10.1016/j.eneco.2022.105887.
20. Лю Лили. Анализ преференциальных режимов специальных экономических зон Китая / Лю Лили, И. А. Майбуров // Весенние дни науки ВШЭМ : сб. докл. Междунар. конф. студентов, аспирантов, молодых ученых, X Междунар. науч.-практ. форума молодых налоговедов. – Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2018. – С. 228–231.
21. Ван Сичжэ. Свободные экономические зоны Китая: история и современность / Ван Сичжэ // Информация и инновации. – 2020. – Т. 15, № 4. – С. 84–90. – DOI: 10.31432/1994-2443-2020-15-4-84-90.
22. Шкваря Л. В. Социально-экономическое развитие Китая и цифровые трансформации / Л. В. Шкваря, Ван Сичжэ // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 3 (116). – С. 132–136.
23. Шкваря Л. В. СЭЗ Китая как драйвер внешней торговли / Л. В. Шкваря, Ван Сичжэ // Азия и Африка сегодня. – 2019. – № 12. – С. 57–63.
24. Ордынская Е. В. Налогообложение финансовых операций в ведущих мировых финансовых центрах / Е. В. Ордынская // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – № 5. – С. 79–86.
25. Ордынская Е. В. Налоговые инструменты как катализатор экономического роста: опыт Китая / Е. В. Ордынская // Вестник МГУУ. – 2016. – № 3. – С. 23–32.
26. Особые экономические зоны. Зарубежный и отечественный опыт : моногр. / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – Кн. 2. – 287 с.
27. Синенко О. А. Анализ практик оценки эффективности налогового стимулирования развития особых экономических зон / О. А. Синенко // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3 (33), ч. 2. – С. 224–232.
28. Sinenko O. Classification of Risks Associated With Operation of Special Economic Zones / O. Sinenko, I. Mayburov // Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017. – Р. 819–826.
29. Покровская Н. В. Налоговые условия ведения бизнеса как составляющая инвестиционного мониторинга на формирующемся финансовом рынке Китая / Н. В. Покровская, Н. С. Воронова // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2020. – № 2. – С. 51–56. – DOI: 10.31775/2305-3100-2020-2-51-56.
30. Бакулина П. В. Политика экономических санкций КНР: правовое регулирование и правоприменительная практика / П. В. Бакулина, К. А. Кузьмина // Финансовый журнал. – 2021. – Т. 13, № 4. – С. 24–38. – DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-24-38.

## REFERENCES

1. Pepelyaev S.G. (ed.). *Tax law*, textbook for universities. Moscow, Alpina Publisher, 2015. 796 p. (In Russ.).
2. Ponomareva K.A. Legal arrangements as an element of the tax regime structure. *Nalogi = Taxes*, 2018, no. 5, pp. 20–23. (In Russ.).
3. Shepenko R.A. *The legal regulation of the tax system of People's Republic of China*, Doct. Diss. Moscow, 2005. 367 p. (In Russ.).
4. 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.).
5. Schon W. *Taxing Multinationals in Europe*, Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2012-11. Dec. 5, 2012. 30 p. DOI: 10.2139/ssrn.2185282.
6. Sinenko O.A., Mitrofanov T.P. Identification of Signs of "Business Fragmentation" in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status. *Finansovyj zhurnal = Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 88–103. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-3-88-103. (In Russ.).
7. Vlasov A.A., Tatarinova K.A. The phenomenon of special administrative regions in Russia as a tool of deoffshorization: legal regulation and prospects for further development. *Uchenye Trudy Rossijskoi akademiij advokatury i notariata = Scientific Works of the Russian Academy of Advocacy and Notary*, 2021, vol. 62, no. 3, pp. 95–99. (In Russ.).
8. Kuklina E.A., Fedorkov A.I., Zhu Xiaoging, Sun Yuxiu, Xie Tiancheng. Tax policy of stimulation of innovative activity of the organizations in Russia and China: development stages and realization problems. *Upravlencheskoe konsul'tirovaniye = Administrative Consulting*, 2013, no. 6, pp. 48–60. (In Russ.).
9. 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.).
10. Shepenko R.A. Local tax legislation of the PRC. *Vash nalogovyj advokat*, 2004, no. 1 (27), pp. 39–48. (In Russ.).
11. Shepenko R.A. Legal regulation of tax benefits in the PRC. *Zakon*, 2004, no. 11, pp. 68–72. (In Russ.).
12. Shepenko R.A. Tax benefits of WTO participants experience of the PRC. *Finansovoe pravo*, 2005, no. 1, pp. 43–45. (In Russ.).
13. Shepenko R.A. Fiscal payments of China. *Nalogovaia politika i praktika*, 2006, no. 2, pp. 40–43. (In Russ.).
14. 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.).
15. Shepenko R.A. *Tax law of China: sources and subjects*. Moscow, Statut Publ., 2004. 414 p. (In Russ.).
16. Zhang L., Chen Y.Y., He Z.Y. The effect of investment tax incentives: evidence from China's value-added tax reform. *International Tax and Public Finance*, 2018, vol. 25, iss. 4, pp. 913–945.
17. Minchung Hsu, Junsang Lee, Leon-Gonzalez R., Yanqing Zhao. Tax incentives and foreign direct investment in China. *Applied Economics Letters*, 2019, vol. 26, no. 9, pp. 777–780. DOI: 10.1080/13504851.2018.1495817.
18. Chen C. Regional Determinants of Foreign Direct Investment in Mainland China. *Journal of Economic Studies*, 1996, vol. 23, pp. 18–30.
19. Qianling Zhou, Tao Li, Liutang Gong. The effect of tax incentives on energy intensity: Evidence from China's VAT reform. *Energy Economics*, 2022, vol. 108, art. 105887. DOI: 10.1016/j.eneco.2022.105887.
20. Lu Lili, Mayburov I.A. Analysis of preferential regimes of China's special economic zones, in: *Vesennie dni nauki VShEM*, Collection of reports of the International Conference of Students, postgraduates, young scientists, 10th International Scientific and Practical Forum of Young Tax Specialists, Yekaterinburg, UMTs UPI Publ., 2018, pp. 228–229. (In Russ.).
21. Wang Xizhe. Free economic zones of China: the history & present. *Informatsiya i innovatsii = Information and Innovations*, 2020, vol. 15, no. 4, pp. 84–90. DOI: 10.31432/1994-2443-2020-15-4-84-90. (In Russ.).
22. Shkvarya L.V., Wang Xizhe. China's socio-economic development and digital trends. *Ekonomika i predprinimatelstvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2020, vol. 116, no. 3, pp. 132–136. (In Russ.).
23. Shkvarya L.V., Wang Xizhe. FEZ of China as a driver of foreign trade. *Afrika i Aziya segodnya = Africa and Asia today*, 2019, no. 12, pp. 57–63. (In Russ.).

24. Ordynskaya E.V. Financial Operations Taxation in Leading World Financial Centers. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2013, no. 5, pp. 79–86. (In Russ.).
25. Ordynskaya E.V. Tax instruments as a catalyst for economic growth: Chinese perspective. *Vestnik MGUU*, 2016, no. 3, pp. 23–32. (In Russ.).
26. Maiburov I.A., Ivanov Yu.B. (eds.). *Special economic zones. Foreign and domestic experience*, Monograph, bk. 2. Moscow, YuNITI-Dana Publ., 2017. 287 p. (In Russ.).
27. Sinenko O.A. Analysis of the practice of assessing the effectiveness of tax incentives for the development of special economic zones. *Innovatsionnoe razvitiye ekonomiki = Innovative development of economy*, 2016, vol. 33, no. 3 (33), pt. 2, pp. 224–232. (In Russ.).
28. Sinenko O., Mayburov I. Classification of Risks Associated With Operation of Special Economic Zones, in: *Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017*, pp. 819–826.
29. Pokrovskaya N.V., Voronova N.S. Tax conditions for doing business as a component of investment monitoring at the emerging financial market of China. *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta = Scientific bulletin of the Southern Institute of Management*, 2020, no. 2, pp. 51–56. DOI: 10.31775/2305-3100-2020-2-51-56. (In Russ.).
30. Bakulina P.V., Kuzmina K.A. China's Policy of Economic Sanctions: Legislation and Enforcement. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 24–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-24-38. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Пономарева Карина Александровна** – доктор юридических наук, доцент,<sup>1</sup> ведущий научный сотрудник Центра налоговой политики,<sup>2</sup> профессор кафедры государственного и муниципального права  
<sup>1</sup> Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России  
<sup>2</sup> Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского  
127006, Россия, г. Москва, Настасьевский пер., 3/2  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: kponomareva@nifi.ru  
ORCID: 0000-0002-2951-3067  
ResearcherID: N-7562-2016

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Karina A. Ponomareva** – Doctor of Law, Associate Professor; <sup>1</sup> Leading academic researcher, Center of Tax Policy; <sup>2</sup> Professor, Department of State and Municipal Law  
<sup>1</sup> Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation  
<sup>2</sup> Dostoevsky Omsk State University  
<sup>1</sup> 3/2, Nastas'inskii per., Moscow, 127006, Russia  
<sup>2</sup> 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: kponomareva@nifi.ru  
ORCID: 0000-0002-2951-3067  
ResearcherID: N-7562-2016

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пономарева К.А. Инвестиционные налоговые льготы в Китае: особенности правового регулирования и сравнительный анализ с российскими практиками / К.А. Пономарева // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 80–93. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).80-93.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ponomareva K.A. Investment tax benefits in China: special features of legal regulation and comparative analysis with Russian practices. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 80–93. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).80-93. (In Russ.).

## НАЛОГОВО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ДОКАЗЫВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

И.В. Глазунова<sup>1</sup>, Д.С. Шептунов<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> ООО «Арбитраж», г. Омск, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

9 апреля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

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 доказывания в налоговом процессе. Выявлены пробелы и несовершенства в налоговом праве в части регулирования отношений, связанных с налогово-процессуальным доказыванием, высказаны предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на устранение выявленных противоречий.

Разделы 1–3 подготовлены И.В. Глазуновой, 4 и 5 – Д.С. Шептуновым.

### Ключевые слова

Налоговое правоприменение, налоговый процесс, налогово-процессуальное доказывание, доказательства, средства доказывания

## TAX PROCEDURAL PROOF: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Irina V. Glazunova<sup>1</sup>, Danil S. Sheptunov<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> "Arbitration" LLC, Omsk, Russia

### Article info

Received –

2022 April 9

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The subject of this study is the legal norms contained in legislation, other legal acts, as well as materials of law enforcement practice that determine the specifics of tax procedural evidence. This article also analyzes the experience of legal regulation of the mechanism of tax procedural evidence, examines the gaps in tax legislation directly related to the topic under consideration.

The purpose of the study is to identify and analyze the features of evidence in the tax process, to study the application of evidence theory in the activities of tax authorities, to develop new ways, means and simplified procedures for effective proof, as well as to prepare appropriate regulatory changes. The objectives of the study are to identify and analyze the advantages and disadvantages of the current state of the regulatory regulation of the means and procedures of tax procedural proof; to study the distribution of the duty of proof from the position of the presumptions proclaimed in tax legislation, the established grounds for exemption from proof, as well as the blocks of circumstances formed by law enforcement practice that are subject to proof, respectively, by the tax authority and a participant in the tax process controlled by it; formulation of the author's position on the general rule of burden of proof distribution and proposals for adaptation in the Tax Code of the Russian Federation constructions of grounds for exemption from proof according to the presented concept; allocation of stages of evidentiary activity carried out within the framework of the tax process.

Methodology. Within the framework of this article, 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 tax process.

The main results. Within the framework of the study, a number of issues related to the chosen topic were considered. First of all, it is necessary to understand that by proving in the tax process, one should consider the procedural activities of authorized participants in the tax process for collecting, researching and evaluating evidence, ensuring the adoption of legitimate and justified procedural decisions on issues that are subject to the regulation of tax legislation. The general subject of proof in the tax process is the circumstances rele-

vant to the decision of the tax authority in the cases provided for by the legislation on taxes and fees, determined by the tax authority based on the substance of the relationship and the positions of its participants in accordance with the applicable rules of substantive law in cases where such circumstances are not defined by the legislation on taxes and fees. For the general rule for distributing the burden of tax procedural proof is to adopt the following judgment: "Each participant in the relationship regulated by the legislation on taxes and fees, in order to comprehensively and most fully establish the facts relevant to the decision of the tax authority in the cases provided for by the legislation on taxes and fees, must prove the circumstances to which he refers as the basis of his procedural position (claims, objections)."

Conclusions. The interests of the state in replenishing the budget should not lead to violations of the rights of an unlimited number of taxpayers. To do this, it is necessary to apply the norms on the presumption of innocence and increased standards for proving an offense committed by a taxpayer in tax disputes. The imposition by the tax authorities of their approach to regulating tax legal relations is going beyond the powers of the tax authorities. The application in practice of the presumption of taxpayers' guilt in committing a tax offense, which is not provided for by law, violates not only the private interests of taxpayers, but also represents an encroachment on public interests, on public order, since obvious injustice is being done.

## 1. Введение

Система налогового права представляет собой сложноорганизованное строение [1, с. 33], которое включает в себя множество институтов, определяющих взаимодействие налоговых органов и налогоплательщиков [2, с. 32, 33]. Одним из них является институт налогового процесса, интерес современной юридической науки к которому обозначился после принятия части первой Налогового кодекса (далее – НК) РФ [3, с. 68; 4, с. 24, 25; 5, с. 55; 6, с. 58].

В настоящее время российское налоговое законодательство включает в себя как материальные правовые нормы, регламентирующие, в первую очередь, установление и взимание налогов и сборов, так и процедурно-процессуальные, регулирующие деятельность налоговых органов при взаимодействии с налогоплательщиками в ходе осуществления мероприятий налогового контроля, привлечения к ответственности и разрешения споров.

Административная и судебная практика последних лет свидетельствует, что число налоговых споров, предметом которых являются предполагаемые процедурно-процессуальные нарушения, допущенные при проведении мероприятий налогового контроля, демонстрирует тенденции к увеличению. Наиболее часто нарушение процедурно-процессуальных норм происходит при проведении выездных и камеральных налоговых проверок<sup>1</sup>, истребовании документов<sup>2</sup>, оформлении результатов налоговой проверки<sup>3</sup> и рассмотрении результатов такой проверки<sup>4</sup>.

Однако, невзирая на то, что фактически существующий на протяжении длительного времени отечественный налоговый процесс основал и несколько укрепил в своем теоретическом и правоприменительном отношении наиважнейший элемент – механизм доказательств и доказывания, выступающий традиционным составляющим любого юрисдикци-

<sup>1</sup> См., напр., Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 марта 2018 г. № 305-КГ17-19973 по делу № А40-230080/2016 и Верховного Суда РФ от 11 ноября 2014 г. № 304-КГ14-3165 по делу № А81-1520/2013, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 января 2019 г. № Ф01-6742/2018 по делу № А28-8096/2017 и др. Здесь и далее нормативные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 февраля 2017 г. № Ф04-7101/2017 по делу № А75-6717/2016, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21 марта 2017 г. № Ф03-

712/2017 по делу № А51-14515/2016, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30 апреля 2019 г. № Ф05-5289/2019 по делу № А40-211149/2019 и др.

<sup>3</sup> См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2017 г. № 307-КГ17-2142 по делу № А04-5294/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 апреля 2018 г. № Ф09-1584/18 по делу № А34-12498/2016 и др.

<sup>4</sup> См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 20 января 2020 г. № 308-КГ18-24069 по делу № А53-36852/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15 июня 2016 г. № Ф09-4134/16 по делу № А76-9954/2015 и др.

онного процесса [7, с. 69; 8, с. 99, 100], он продолжает остро нуждаться в последовательном и обособленном нормативном упорядочении, в зависимости от которого находится правильность толкования и применения налогово-правовых норм, так или иначе в конечном итоге влияющая на возникновение, изменение и прекращение различных локальных, отраслевых и стратегических процессов в национальной экономике [9, с. 92, 93; 10, с. 34, 35].

В доктрине финансового права подчеркивается особенность налогово-процессуального доказывания, специфичность критериев относимости, допустимости, достаточности и достоверности его средств [11, с. 11–12; 12], однако непосредственно и комплексно не затрагиваются вопросы функционирования в налоговом процессе особой формы доказательств и доказывания, вероятно потому, что оставшаяся еще нерешенной проблема неоднозначного восприятия системности налогового процесса видится первоочередной [13, с. 4]<sup>5</sup>. Между тем цель доказывания задает максимальную важность и его системное значение для всего налогового процесса, поскольку доказательственное познание традиционно предстает основной несущей конструкцией процессуальной деятельности правопримениеля, в частности создает основу для его мотивов и выводов в форме доказательств, без которых точное и объективное установление фактических обстоятельств невозможно [14, с. 11–12; 15, с. 254–255; 16, с. 67]. Теоретическая и нормативная неопределенность в вопросах доказывания в налоговых правоотношениях формирует угрозу неполной защищенности интересов невластных участников налогового процесса, создает условия для злоупотребления полномочиями властными его участниками<sup>6</sup>. Актуализирует проблему и ежегодный рост числа споров об оценке доказательств, полученных налоговыми органами и положенными ими в основу своих решений, разнообразность и неординарность судебной и административной практики, а также системная теоретическая неизученность области доказывания в налогово-процедурной деятельности [20, с. 25; 21, с. 135].

## 2. Понятие и предмет доказывания в налоговом процессе

Доказыванием применительно к налоговому процессу следует именовать процессуальную деятельность уполномоченных участников налогового процесса по собиранию, исследованию и оценке доказательств, обеспечивающую принятие законных и обоснованных процессуальных решений по вопросам, входящим в предмет регулирования налогового законодательства [22, с. 87]. Доказывание имеет своей целью и особенностью *познание имеющих* процессуальное значение обстоятельств для принятия полноценно верного решения уполномоченного органа и его обоснования. Основным субъектом доказывания следует считать налоговый орган, доказательства которому вправе также представлять подконтрольное лицо (плательщик, налоговый агент) в подтверждение собственных доводов.

Налогово-процессуальное доказывание выступает познавательной деятельностью финансово-юридического толка, которому присущи ускоренность, упрощенность и превалированность административных процедур (а не судебных). Именно в ходе такой процессуальной деятельности осуществляется переход от *вероятности* знания о существовании тех или иных имеющих значение для принятия решения налогового органа обстоятельств (суждений налогового органа об их существовании / отсутствии) к *истинности* этого знания [23, с. 35], обеспечивающего возможность разрешения практической ситуации, обоснованность и законность принятия по ней итогового акта, проверка представлений участников налогового процесса об обстоятельствах на предмет их соответствия объективной действительности.

Достижение *истины* в налоговом процессе в предусмотренных законом условиях естественного участия налогового органа в доказательственной деятельности воспринимается в юридической литературе скептически, с допущением наиболее вероятной возможности условного характера достижения такой «истины»<sup>7</sup>. Такое отношение вполне объяснимо теоретическим взорвием, согласно которому доказыванием как деятельностью по существу

<sup>5</sup> К примеру, под налоговым процессом многие стремятся рассматривать лишь производство по делам о налоговых правонарушениях.

<sup>6</sup> Артюх А. Добросовестное налоговое администрирование: всем и каждому? // Закон.ру. 03.06.2020. URL: [https://zakon.ru/blog/2020/06/03/dobrosovestnoe\\_nalogovoe\\_administrirovanie\\_vsem\\_i\\_kazhdemu](https://zakon.ru/blog/2020/06/03/dobrosovestnoe_nalogovoe_administrirovanie_vsem_i_kazhdemu). См. также: [17, с. 53; 18; 19].

<sup>7</sup> Шубин Д. По налоговым спорам подлежит применению повышенный стандарт доказывания правонарушения и презумпция невиновности налогоплательщика // Закон.ру. 11.06.2020. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/6/11/po\\_nalogovym\\_sporam\\_podelzhat\\_primeneniyu\\_povyshennyj\\_standart\\_dokazyvaniya\\_pravonarusheniya\\_i\\_prezu](https://zakon.ru/blog/2021/6/11/po_nalogovym_sporam_podelzhat_primeneniyu_povyshennyj_standart_dokazyvaniya_pravonarusheniya_i_prezu).

следует называть деятельность исключительно сторон (процессуально равноправных участников) по собиранию и представлению доказательств для целей убеждения независимого арбитра (суда) в истинности собственных позиций; последний не может участвовать и не участвует в доказывании, поскольку осуществляет разрешение дела (споря, вопроса) на базе результатов доказывания [24, с. 47; 25, с. 55]. На основании таких суждений полагается, что установление истины (достижение цели доказывания) невозможно без состязательного содержания любого юридического процесса [26, с. 32; 27, р. 1367–1368].

*Несостязательный характер налогового процесса*, принципиально определяющий применяемую в нем модель доказывания, максимально сближает налоговый процесс с не признаваемым административно-правовой доктриной в качестве самостоятельного вида юридического процесса производством по делам об административных правонарушениях. Однако последнему все-таки отчасти, но присущ принцип состязательности<sup>8</sup> – он реализуется в случаях рассмотрения дела об административном правонарушении судом. Конституционный Суд РФ, вырабатывая правовые позиции по вопросу состязательности процесса, определил это явление как «такое построение судопроизводства, при котором функция суда по разрешению дела отделена от функций спорящих перед судом сторон: осуществляя правосудие как свою исключительную функцию, суд должен обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение спора, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных функций»<sup>9</sup>. Приведенная позиция Конституционного Суда РФ позволяет констатировать существование ограниченного варианта состязательности (в плоскости судебного процесса), исключающего возможность реализации состязательных начал в пространстве налогового процесса (внесудебного) и, как следствие, не позволяющего полноценным образом установить истину в налоговых правоотношениях – достигнуть цели налогово-процессуального доказывания. При такой картине обеспечить восполнение возможности установле-

ния истины в налоговом процессе способна только активная правомерная деятельность налогового органа, основанная на началах добросовестности и беспристрастности. По причине лишенности налогового процесса сквозного присутствия состязательности пассивная роль налогового органа в деятельности по доказыванию видится неоправдываемой и не соотносимой с процессуальным образом нейтрального арбитра (суда).

Разработанное теорией доказательственного права и успешно адаптированное во всех процессуальных отраслях понятие *предмета доказывания* с преломлением его на налогово-правовую плоскость раскрывается как совокупность предусмотренных в налогово-правовых нормах фактов и обстоятельств, подлежащих установлению с помощью доказательств. Без установления элементов предмета доказывания не усматривается возможным правильное и полноценное разрешение процессуальной ситуации и применение в этой связи нормы налогового законодательства. По мнению И.В. Дементьева, широкое понимание предмета доказывания в налоговом процессе наиболее отвечает специфике отрасли, в значительной степени соответствует истине. Исследователь выделяет в его структуре три «факторологических блока»:

1. *Факты материально-правового характера, установленные которых необходимо для верного применения материальной налогово-правовой нормы.* Так, для принятия решения о возврате излишне уплаченной суммы налога налоговому органу надлежит установить факт переплаты суммы (ст. 78 НК РФ).

2. *Факты исключительно процессуально-правового характера, имеющие значение для принятия конкретного процессуального решения.* При принятии решения о взыскании суммы неуплаченного налога налоговый орган должен установить факт неисполнения налогоплательщиком требования об уплате налога (ст. 46 НК РФ).

3. *Факты доказательственного и вспомогательного характера, не имеющие юридического значения.* Например, недобросовестность налогоплательщика при направлении в банк платежного поручения для списания для уплаты налога средств

<sup>8</sup> Законодатель, выстраивая систему производства по делам об административных правонарушениях, исходил из обязательного отражения в ней конституционного принципа состязательности сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ) в расширенном его понимании.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ющенко Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части 2 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

со счета, остаток на котором значительно низок<sup>10</sup>. Подобные обстоятельства восполняют доказательственную базу и отображают форму вины налогоплательщика [28, с. 86].

В зависимости от степени влияния на результат – принятие процессуального решения должностным лицом налогового органа – в предмете доказывания выделяют *главный и второстепенный фактические составы* [29, с. 34]. К первому относятся подлежащие доказыванию наиболее важные обстоятельства, ко второму – остальные обстоятельства, устанавливаемые, ориентируясь на главные. Неустановление главного состава подразумевает отсутствие достаточных оснований для принятия процессуального решения, установление второстепенных обстоятельств факультативно. Для определения главного фактического состава необходим полный анализ гипотезы материальной нормы (условия налогового правоотношения), но ввиду нечеткости формулирования НК РФ некоторых оснований для принятия индивидуальных процессуальных решений он предельно затруднителен.

В качестве единственного примера установленного НК РФ предмета доказывания следует считать предписание п. 5 ст. 101 НК РФ<sup>11</sup>, в соответствии с которым в ходе рассмотрения акта и других материалов руководитель (заместитель руководителя) налогового органа: устанавливает, совершило ли лицо, в отношении которого был составлен акт, нарушения законодательства о налогах и сборах; устанавливает, об разуют ли выявленные нарушения состав налоговых правонарушений, содержащихся в НК РФ; устанавливает, имеются ли основания для привлечения лица, в отношении которого был составлен акт, к ответственности за совершение налогового правонарушения; выявляет обстоятельства, исключающие вину лица в совершении налогового правонарушения, или обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответствен-

ность за совершение налогового правонарушения. Определенный п. 5 ст. 101 НК РФ предмет доказывания касается исключительно решения вопроса об ответственности за совершение налогового правонарушения, имеет специальный характер и не служит ориентиром в позитивно развивающихся налогово-процессуальных правоотношениях.

Общий предмет налогово-процессуального доказывания носит конкретный и сугубо применительный характер, который может детально определяться, корректироваться, преобразовываться с учетом целевой направленности доказывания конкретных обстоятельств, объяснения определенных экономических нюансов<sup>12</sup>. Однако данное обстоятельство, по нашему мнению, не выступает оправданием отсутствия законодательной регламентации содержания предмета доказывания, характерного для всех вероятных к возникновению в поле налоговых правоотношений практических ситуаций и обеспечивающего всестороннее исследование имеющих значение для их разрешения фактов, а также принятие максимально обоснованного и юридически безупречного решения налогового органа.

В этой связи представляется логичным предложить законодателю *идею* закрепления общего предмета доказывания *на основе* следующего концептуального положения<sup>13</sup>: «Обстоятельства, имеющие значение для вынесения решения налогового органа в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях, определяются налоговым (таможенным) органом исходя из существа отношения и позиций его участников в соответствии с подлежащими применению нормами материального права в случаях, если такие обстоятельства не определены законодательством о налогах и сборах. В доказывании не нуждаются обстоятельства, признаваемые общезвестными». Изложенная теоретическая основа видится универсальным рамочным механизмом зако-

<sup>10</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 20 августа 2001 г. по делу № 1497/01.

<sup>11</sup> С учетом того, что определенный для целей производства по делам о налоговых правонарушениях в п. 7 ст. 101.4 НК РФ предмет доказывания абсолютно воспроизводит изложенное для целей вынесения решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки предписание п. 5 ст. 101 НК РФ.

<sup>12</sup> Так, налоговая выгода может быть признана необоснованной, если налоговым органом будет доказано, что деятельность налогоплательщика, его взаимозависимых или аффилированных лиц была направлена на совершение

операций, связанных с налоговой выгодой, преимущественно с контрагентами, не исполняющими своих налоговых обязанностей. См. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

<sup>13</sup> Выступает адаптационным к налоговому процессу результатом переработки положений наиболее удачно сформулированных в российском процессуальном законодательстве моделей предмета доказывания, см. ст. 56 Гражданского процессуального кодекса РФ и ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

нодательного определения круга обстоятельств, подлежащих доказыванию в налоговом процессе<sup>14</sup>.

### 3. Стандарты и обязанность доказывания в налоговом процессе

В целях более четкого рассмотрения вопроса о стандартах и обязанности доказывания имеющих значение для принятия решения налогового органа обстоятельств, необходимо дифференцированно проанализировать такие явления, как «стандарт доказывания» и распределение обязанности доказывания с позиции провозглашенных в налоговом законодательстве презумпций, установленных оснований освобождения от доказывания, а также сформированных разъяснительной и правоприменительной практикой блоков обстоятельств, подлежащих доказыванию налоговым органом и подконтрольным ему участником налогового процесса (налогоплательщиком, налоговым агентом).

Легальная дефиниция стандарта доказывания и порядка его применения в настоящее время не закреплена. В правовой доктрине стандарт доказывания определяют как ту степень достоверности представленных стороной доказательств, при которых суд должен признать бремя доказывания, возложенное на данную сторону, снятым, а соответствующее фактическое обстоятельство – доказанным<sup>15</sup>.

Под стандартом доказывания в судебной практике фактически понимается круг обстоятельств, входящих в предмет доказывания, бремя подтверждения которых лежит на лице, заявляющем соответствующие требования или возражения<sup>16</sup>.

Стандарты доказывания дифференцируются по степени строгости в зависимости от положения утверждающего лица в спорном правоотношении, влияющего на фактическую возможность собирания доказательств, в целях выравнивания этих возможностей

обеих сторон, а также защиты публичных интересов. Различаются следующие стандарты доказывания: обычный (баланс вероятностей или разумная степень достоверности), пониженный (минимально необходимая степень достоверности), повышенный (ясные и убедительные доказательства), наиболее высокий (достоверность за пределами разумных сомнений)<sup>17</sup>.

Полагаем что в налоговом процессе подлежат применению повышенные стандарты доказывания, особенно при применении налоговыми органами положений ст. 54.1 НК РФ.

**В сфере налоговых правоотношений действует презумпция добросовестности налогоплательщика<sup>18</sup>.**

**Презумпция невиновности налогоплательщика в совершении налогового правонарушения** установлена п. 6 ст. 108 НК РФ: «Лицо считается невиновным в совершении правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица».

Недоказанная виновность приравнивается по своим правовым последствиям к доказанной невиновности. Согласно ст. 100 НК РФ в акте налоговой проверки указываются документально подтвержденные факты нарушений; к акту налоговой проверки прилагаются документы, подтверждающие факты нарушений.

<sup>14</sup> Может применяться в качестве источника формулирования общего предмета доказывания, учитывающего и позитивный сценарий развития процессуальных отношений (без решения вопроса об ответственности за совершение налогового правонарушения), и негативный (с решением вопроса об ответственности). Во втором случае разумно предусмотреть специальный предмет доказывания посредством развития (расширения) уже определенного п. 7 ст. 101.4 НК РФ предмета доказывания.

<sup>15</sup> Карапетов А. И вновь о стандартах доказывания... // Закон.ру. 25.06.2018. URL: [https://zakon.ru/blog/2018/06/25/i\\_vnov\\_o\\_standartah\\_dokazyvaniya](https://zakon.ru/blog/2018/06/25/i_vnov_o_standartah_dokazyvaniya) (дата обращения: 02.04.2022).

<sup>16</sup> См., напр., определения Верховного Суда РФ от 27 мая 2015 г. № 302-ЭС14-7670, от 10 июня 2015 г. № 305-ЭС15-

2572, от 10 июля 2017 г. № 305-ЭС17-4211, от 29 октября 2018 г. № 308-ЭС18-9470.

<sup>17</sup> Рекомендации № 1/2019 Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Западно-Сибирского округа от 24 мая 2019 г. URL: <https://altai.arbitr.ru/files/pdf/14-20НК A24.05.2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2022).

<sup>18</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”».

### **Неустранимые сомнения в доказанности налогового правонарушения толкуются в пользу налогоплательщика (п. 7 ст. 3 НК РФ).**

С учетом изложенного есть все основания полагать, что повышенные стандарты доказывания подлежат применению не только судами, но и налоговыми органами на досудебных стадиях налоговых споров (при рассмотрении возражений налогоплательщиков на акты налоговых проверок, при рассмотрении жалоб налогоплательщиков в вышестоящих налоговых органах).

Примечательно то, что Федеральная налоговая служба в разъяснениях в адрес нижестоящих налоговых органов сама признала необходимость применения наиболее высокого стандарта доказывания «вне всяких разумных сомнений» при применении ст. 54.1 НК РФ: «вывод о том, что налогоплательщик знал о совершении сделки с “технической” компанией и о предоставлении исполнения по этой сделке иным лицом, должен делаться налоговым органом на основании оценки обстоятельств, характеризующих выбор контрагента (указанных в разделе IV настоящих рекомендаций), а также обстоятельств заключения и исполнения такой сделки. При этом установленные обстоятельства и подтверждающие их доказательства должны вне всяких сомнений свидетельствовать об указанной осведомленности налогоплательщика»<sup>19</sup>.

Не менее важно, чтобы и в судебной практике применялся повышенный стандарт доказывания по налоговым спорам, не игнорировалась презумпция невиновности налогоплательщика, правильно применялись положения ч. 1 ст. 65 и ч. 5 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса РФ, согласно которым именно на налоговом органе лежит обязанность доказывания совершения налогоплательщиком правонарушения.

Еще одним доводом, обосновывающим необходимость применения повышенного стандарта доказывания налогового правонарушения являются Методические рекомендации по установлению в ходе налоговых и процессуальных проверок обстоятельств, свидетельствующих об умысле в действиях

должностных лиц налогоплательщика, направленном на неуплату налогов (сборов)<sup>20</sup>, в п. 2 которого указано: «установление в ходе проверки и отражение налоговыми органами в материалах налогового контроля доказательств совершения умышленной неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора) влечет не только увеличение размера штрафа согласно пункту 3 статьи 122 Кодекса, но и улучшает уголовно-правовую перспективу материалов, которые направляются в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 32 НК РФ».

Кроме того, согласно пп. 2 п. 4 Протокола № 1 к Соглашению о взаимодействии между Следственным комитетом и Федеральной налоговой службой от 13 февраля 2012 г. № 101-162-12/ММВ-27-2/3 к числу обстоятельств, позволяющих предполагать при решении вопроса о направлении материалов в следственные органы факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, относится виновность лица<sup>21</sup>.

Таким образом, установленные в акте налоговой проверки факты виновности налогоплательщика в умысле, направленном на неуплату налогов, становятся краеугольными камнями, основой уголовного дела. Поэтому в рамках налогово-процессуального доказывания важным является соблюдение гарантий прав налогоплательщиков, в том числе применение повышенного стандарта доказывания и презумпции невиновности налогоплательщика.

Принципиальное значение для налогово-процессуального доказывания как правового института и элемента процессуальной деятельности имеет презумпция, представляющая собой закрепленное НК РФ предположение о признании факта юридически достоверным, если налоговому органом не доказано обратное.

Современное налоговое законодательство представлено четырьмя такими положениями: презумпцией добросовестности плательщика, иного подконтрольного субъекта (п. 7 ст. 3 НК РФ); презумпцией правоты плательщика, налогового агента

<sup>19</sup> См. п. 9 Письма Минфина и ФНС России от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@ «О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>20</sup> Письмо ФНС России от 13 июля 2017 г. № ЕД-4-2/13650@ «О направлении методических рекомендаций по установлению в ходе налоговых и процессуальных проверок обстоятельств, свидетельствующих об умысле в действиях должностных лиц налогоплательщика, направленном на

неуплату налогов (сборов)» (вместе с «Методическими рекомендациями “Об исследовании и доказывании фактов умышленной неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора)”, утв. СК России, ФНС России»).

<sup>21</sup> Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной налоговой службой (Заключено 13 февраля 2012 г. № 101-162-12/ММВ-27-2/3) (ред. от 24 декабря 2018 г.).

(п. 7 ст. 3 НК РФ); *презумцией примененной участниками сделки* цены товара, работы или услуги (п. 3 ст. 105.3 НК РФ); *презумцией невиновности привлекаемого к налоговой ответственности субъекта* (п. 6 ст. 108 НК РФ). Содержание каждой из них обобщалось, формулировалось и подкреплялось правовыми позициями высших судебных инстанций.

Для целей эффективного доказывания обстоятельств, имеющих определенное юридическое значение, процессуальная доктрина выработала конструкцию *бремени доказывания*, понимаемого в качестве возложения на одного из субъектов доказывания обязанности по собиранию, представлению в установленном порядке доказательства конкретного обстоятельства / круга обстоятельств и осуществлению при его помощи доказывания (убеждения в истинности этого обстоятельства / обстоятельств) [30, с. 21]. На сегодня единственным случаем распределения в НК РФ бремени доказывания обстоятельств, имеющих значение для решения вопроса об ответственности за совершение налогового правонарушения, выступает установление п. 6 ст. 108 НК РФ обязанности налогового органа осуществлять доказывание обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении.

Одноаспектность регламентации важнейшей составляющей механизма доказывания – его бремени – является собой дополнительный аргумент не-последовательного развития доказательственного ресурса в разрезе российского налогового права. С принятием во внимание ранее предложенной концепции формулирования общего предмета доказывания видится необходимость и в обозначении авторской позиции относительно выработки общего правила распределения бремени доказывания, которое надлежит представить таким образом: «Каждый участник отношения, регулируемого законодательством о налогах и сборах, в целях всестороннего и наиболее полного установления фактов, имеющих значение для вынесения решения налогового органа в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях, должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своей процессуальной позиции (требования, возражения). Разделение всего предмета доказывания на упомянутые ранее блоки *обстоятельств, подлежащих доказыванию* налоговым органом и подконтрольным ему участником налогового процесса (плательщиком, налоговым агентом), и является примером

прямого распределения бремени доказывания, основные закономерности которого выступают результатом развития практики разъяснения и применения налогового законодательства.

Налоговый процесс не обделен ситуациями, при возникновении которых осуществление доказывания становится излишним, вторичным, нелогичным и нерациональным. Данные обстоятельства в теории получили право именоваться *основаниями освобождения от доказывания*, под которыми юридическая доктрина предлагает понимать факты, не требующие проведения процессуальной деятельности по доказыванию, подлежащие признанию в качестве истинных и способные к обоснованию принятого решения [23, с. 30; 31, с. 118; 32, р. 14]. С позиции универсальности и возможности использования в институтах доказывания различных образований российского процессуального права данное определение видится вполне безупречным. Однако следует признать, что в случае обозначения факта как единственно возможной формы выражения доказательства основанием освобождения от обязанности осуществлять доказывание надлежит именовать ситуацию, при которой налицоует такой факт. Российское налоговое законодательство не использует категорию «основание освобождения от доказывания» и ее составляющие, которыми в науке доказательственного права принято называть факты, призванные общеизвестными (воспринятые неограниченным кругом лиц, в том числе и правоприменителем, в качестве известных), и преодицальные (предрешенные) факты (установленные вступившими в силу судебными актами) [23, с. 28]. Подобный подход законодателя к развитию теоретической основы налогово-правового поля ощущается не вполне ясным, но объяснимым в силу доктринального несовершенства конструкции налогово-процессуального доказывания. Между тем, пожалуй, в качестве единственного случая соблюдения налоговым законодателем абстрактного вектора нормативного определения оснований освобождения от доказывания (как деятельности, а не обязанности) может быть представлена норма п. 6 ст. 108 НК РФ: «Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать (курсив наш. – И. Г., Д. Ш.) свою невиновность в совершении налогового правонарушения». Но это правовое предписание, выступающее воплощением изложенного в ч. 2 ст. 49 Конституции РФ принципиального начала, следует относить к

процессуальному иммунитету [33, с. 48]<sup>22</sup>, для которого не характерно присутствие обязанности доказывания.

По нашему мнению, уместно и справедливо включить в перечень оснований освобождения от налогово-процессуального доказывания обстоятельства, установленные вступившим в силу решением налогового органа, в связи с очевидностью и бесспорностью того, что названный индивидуальный правовой акт имеет прямое отношение к налоговым правоотношениям порой значительно судебных актов, наиболее расположен к смежности фигурируемого в нем правоотношения и конкретных обстоятельств, влияющих на вынесение позднего по времени решения налогового органа. С развитием данного предложения видится, что преюдициальное значение потенциально должны иметь абсолютно все выносимые налоговым органом процессуальные решения итогового и неитогового характера<sup>23</sup>.

С учетом колossalной важности наличия нормативно закрепленного механизма освобождения от доказывания обстоятельств, имеющих налогово-правовое значение, и степени его влияния на ведение доказательственной деятельности в плоскости налогового процесса представляется обоснованным адаптирование в НК РФ конструкции оснований освобождения от доказывания по следующей концепции: «Обстоятельства, признанные налоговым органом общеизвестными, в доказывании не нуждаются. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу постановлением (решением, определением) суда, вступившим в законную силу и не оспоренным в определенном законом порядке решением налогового органа, обязательны для налогового органа и не подвергаются повторному у становлению им для целей принятия процессуального

решения, а также оспариванию. Обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не подлежат доказыванию, если подлинность нотариально оформленного документа в предусмотренном законом порядке не опровергнута или не установлено существенное нарушение порядка совершения такого нотариального действия».

Говоря о необходимости нормативного развития налогово-процессуального доказывания, уместно подчеркнуть, что комплекс практически предпринимаемых сегодня действий по достижению верного знания о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия налоговым органом процессуальных решений, видится безнадежным заложником несовершенства процессуальных аспектов налогового законодательства [34].

#### 4. Этапы доказывания в налоговом процессе

Доказывание как систематическая познавательная процессуальная деятельность осуществляется ступенчато, где каждая составляющая имеет собственный объем процессуальных действий, временные границы и процессуальный результат [35, с. 85].

Применительно к налоговому процессу надлежит обозначить следующие этапы доказывания:

1. Утверждение о фактах. Первоначальное состояние процессуального правоотношения, отображающее предварительную картину вероятных суждений налогового органа и противоположных ему по юридическому интересу участников налогового процесса (платильщика, налогового агента) о фактической (обстоятельствах, имеющих значение для принятия процессуального решения) и юридической (наличии / отсутствии правовых оснований принятия процессуального решения) сторонах сложив-

<sup>22</sup> Этот взгляд в юридической науке является традиционным и устоявшимся. Теоретики утверждают, что обязанности доказывания как таковой в условиях процессуального иммунитета вовсе не существует и, как следствие, нет места освобождению от нее.

<sup>23</sup> Приказы ФНС России от 7 ноября 2018 г. № ММВ-7-2/628@ «Об утверждении форм документов, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации и используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, оснований и порядка продления срока проведения выездной налоговой проверки, требований к документам, представляемым в налоговый орган на бумажном носителе, порядка взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании

документов, требований к составлению акта налоговой проверки, требований к составлению акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации налоговых правонарушениях (за исключением налоговых правонарушений, дела о выявлении которых рассматриваются в порядке, установленном статьей 101 Налогового кодекса Российской Федерации)» (ред. от 28 декабря 2021 г.) и от 14 августа 2020 г. № ЕД-7-8/583@ «Об утверждении форм документа о выявлении недоимки, требований об уплате (возврате) налогов, сборов, страховых взносов, пени, штрафов, процентов, а также документов, используемых налоговыми органами при применении обеспечительных мер и взыскании задолженности по указанным платежам» (ред. от 16 августа 2021 г.).

шейся ситуации. «Обрисовывание» таких суждений задает направление доказыванию, наполняет его предметностью, расставляет его границы [23, с. 42]. Суждения представляют собой итог анализа предварительной информации, полученной субъектом налогового процесса и содержащей указание на определенные факты<sup>24</sup>. Утверждение о фактах происходит посредством обозначения позиции налогового органа в *акте промежуточного характера* (налоговом уведомлении<sup>25</sup>; требовании об уплате налога, сбора, страховых взносов, пени, штрафа, процентов<sup>26</sup>; справке об исполнении плательщиком, налоговым агентом обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов<sup>27</sup>; требовании о представлении пояснений, уведомлении о вызове в налоговый орган плательщика (налогового агента), справке о проведенной выездной налоговой проверке, акте о воспрепятствовании доступу должностных лиц налогового органа, проводящих налоговую проверку, на территорию или в помещение проверяемого лица<sup>28</sup>) и обозначения позиции подконтрольного лица в направляемом им *письменном документе* (налоговой декларации, письменном заявлении, уведомлении, пояснении, возражении, сообщении, ходатайстве).

2. *Обозначение доказательств*. Сообщение лиц о наличии сведений об интересующих их фактах, имеющих процессуальное значение, их описание и местонахождении знаменует начало собирательных действий. Для данного этапа характерно рассмотрение налоговым органом возможности предложения подконтрольным лицам представить имеющиеся у них документы, содержащие значимые сведения, возможности их истребования при наличии информации о нахождении таких документов у подконтрольных субъектов, а также возможности проведения выездной налоговой проверки в случае возникновения предпосылок необходимости в ней. Обозначение доказательств также определяет заявление ходатайств об истребовании доказательств, о продлении срока предоставления доказательств

(п. 5 ст. 93.1 НК РФ), о принятии обеспечительных мер (п. 3 ст. 48 НК РФ).

3. *Представление и истребование доказательств*. Один из триады самых важных этапов доказывания, в рамках которого осуществляется отыскание (изъятие) и фактическая передача (принятие) собранных доказательств субъекту, уполномоченному выносить процессуальное решение, для приобщения их к соответствующим материалам. Представление доказательств в налоговом производстве имеет место при активном поведении подконтрольного субъекта<sup>29</sup> и вовсе исключено фактически в случае избрания этим субъектом варианта пассивного участия. Налого-процессуальной деятельности в большей степени присуще истребование доказательств, поскольку налоговый орган выступает основным их собирателем. Для этих целей в НК РФ заложены механизмы предъявления налоговым органом требования о представлении документов, производства выемки, изъятия предметов и документов (ст. 93–94 НК РФ) лицам, во владении и распоряжении которых они находятся. Вместе с тем налоговый орган может играть и восполнительную (руководящую) роль, существование которой заключается в возможности выражения им предложения другим участникам налогового процесса представить дополнительные доказательства в обоснование своих позиций. Управомоченный субъект наделен правом осуществлять отыскание и передачу налоговому органу доказательств в объеме и количестве, не подлежащем какому-либо ограничению, при условии их обладания свойствами относимости, допустимости, достоверности и достаточности. Представляемые доказательства в целях соблюдения законности процессуальных мероприятий должны быть раскрыты перед остальными участниками процесса в интересах обеспечения возможности их своевременного ознакомления с ними.

4. *Исследование доказательств*. Носит определяющий характер для принятия конкретного процессуального решения как непосредственное вос-

<sup>24</sup> Например, поступившая от органа внутренних дел оперативная информация об обстоятельствах, способствовавших совершению хищений имущества организации, может сформировать мнение налогового органа относительно отдельных фактов ее хозяйственной жизни.

<sup>25</sup> Приказ ФНС России от 7 сентября 2016 г. № ММВ-7-11/477@ «Об утверждении формы налогового уведомления».

<sup>26</sup> Приказ ФНС России от 14 августа 2020 г. № ЕД-7-8/583@.

<sup>27</sup> Приказ ФНС России от 20 января 2017 г. № ММВ-7-8/20@ «Об утверждении формы справки об исполнении налого-

плательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, порядка ее заполнения и формата ее представления в электронной форме».

<sup>28</sup> Приказ ФНС России от 7 ноября 2018 г. № ММВ-7-2/628@.

<sup>29</sup> Для налогоплательщика предусматривается право самостоятельно представлять лицу, проводящему налоговую проверку, документы и пояснения (п. 5 ст. 88 НК РФ).

приятие и изучение уполномоченным должностным лицом налогового органа информации о фактах, содержащейся в собранных доказательствах<sup>30</sup>. Исследование производится в их сопоставлении и сравнении, ликвидации возникших противоречий между ними. Последнее является наиболее эффективным способом установления обстоятельств, представляющих значение для принятия налоговым органом процессуального решения. Так, на этапе рассмотрения материалов проверки, в том числе акта об обнаружении признаков налогового правонарушения, способами исследования признаются получение объяснений у вызванных налоговым органом в установленном порядке и явившихся лиц, обозрение и оглашение письменных доказательств (предметов), предъявление их участникам для ознакомления и выражения своей позиции относительно подтверждаемых ими обстоятельств; предусматривается возможность привлечения к исследованию специалистов и экспертов (п. 4 ст. 101, п. 7 ст. 101.4 НК РФ). Именно результат исследования доказательств прививает будущему процессуальному решению налогового органа критерий фактической обоснованности. Невысказанность НК РФ по поводу непосредственности исследования доказательств, на наш взгляд, не может считаться серьезным упущением, поскольку данный принцип воспринят в качестве неписанного правила (обычая) всех форм доказательственной деятельности.

5. *Оценка доказательств*. Является этапом относительно формализованным (несмотря на логическую природу), венчающим процедуру использования доказательственного ресурса (но не завершающим его [36, с. 31] и создающим условия для выработки выводов уполномоченным на принятие процессуального решения лицом по установленным и подтвержденным доказательствами обстоятельствам (один из выводов впоследствии и становится основой решения). Оценка является смыслом всей деятельности по доказыванию, поскольку прямо влияет на квалификацию практической ситуации. В налоговом законодательстве оценка не имеет самостоятельного процессуального значения, поглощена исследованием доказательств, считается его неизбежным и органическим результатом (ст. 101 НК РФ).

Поэтапность доказывания не образует длительности процедуры сбириания, исследования и оценки

доказательств; в силу упрощенности принятия налоговым органом итогового решения подтверждение фактических обстоятельств сводится к эпизодической и незначительной по времени и объему последовательности конкретных действий, что не добавляет совершенства налоговому процессу.

### 5. Выводы и предложения

Проанализировав теоретические и практические аспекты налогово-процессуального доказывания, авторы приходят к следующим выводам:

1. Под доказыванием в налоговом процессе следует рассматривать процессуальную деятельность уполномоченных участников налогового процесса по сбирианию, исследованию и оценке доказательств, обеспечивающую принятие законных и обоснованных ими процессуальных решений по вопросам, входящим в предмет регулирования налогового законодательства.

2. В качестве общего предмета доказывания в налоговом процессе выступают обстоятельства, имеющие значение для вынесения решения налогового органа в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях, определяемые налоговым (таможенным) органом исходя из существа отношения и позиций его участников в соответствии с подлежащими применению нормами материального права в случаях, если такие обстоятельства не определены законодательством о налогах и сборах.

3. За общее правило распределения времени налогово-процессуального доказывания принять следующее суждение: «Каждый участник отношения, регулируемого законодательством о налогах и сборах, в целях всестороннего и наиболее полного установления фактов, имеющих значение для вынесения решения налогового органа в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях, должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своей процессуальной позиции (требования, возражения)».

Говоря о модернизации законодательства о налогах и сборах, целесообразно коснуться и рекомендаций по устранению недостатков и улучшению доказательственной деятельности налоговых органов. С принятием во внимание долгосрочности решения вопроса о кардинальном реформировании НК РФ и степени нуждаемости процессуальной деятельности налоговых органов в упорядочивании от-

<sup>30</sup> Наиболее ярким примером исследования доказательств является познавательная деятельность должностного

лица налогового органа при рассмотрении материалов проверки (абз. 2 п. 4 ст. 101 НК РФ).

дельных и принципиально важных аспектов доказывания имеющих значение для налогового контроля обстоятельств представляются необходимыми:

1) детальное урегулирование на подзаконном уровне (правотворчество ФНС России) порядка вызова и снятия устных объяснений (пояснений) с подконтрольных лиц и их представителей, порядка вызова и производства допроса свидетеля, порядка представления заинтересованными лицами и принятия налоговым органом письменных и вещественных средств доказывания, а также фото-, видео- или аудиоматериалов, выступающих носителями значимых для принятия налоговым органом процессуального решения сведений;

2) межведомственная проработка (МВД России и ФНС России) вопроса о возможности принудительного доставления подконтрольных лиц (их представителей) и свидетелей для дачи соответствующих объяснений, пояснений и показаний;

3) регулярная подготовка ФНС России специальных разъяснительных обзоров практики осуществления налоговыми органами доказательственной деятельности в рамках налогового процесса.

На современном этапе подход налоговых органов и судов к рассмотрению налоговых споров должен быть существенно, кардинально изменен.

Интересы государства по пополнению бюджета не должны приводить к нарушениям прав неограниченного круга налогоплательщиков. Для этого следует применять нормы о презумпции невиновности и повышенные стандарты доказывания совершённого налогоплательщиком правонарушения в налоговых спорах. «Правила игры» должны быть честными и понятными всем налогоплательщикам.

Навязывание налоговыми органами своего подхода по регулированию налоговых правоотношений – это выход за пределы полномочий налоговых органов. Применение на практике не предусмотренной законом презумпции вины налогоплательщиков в совершении налогового правонарушения нарушает не только частные интересы налогоплательщиков, но и представляет собой посягательство на публичные интересы, на публичный порядок, так как творится явная несправедливость

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кирилина В. Е. Система налогового права: проблемы определения элементного состава / В. Е. Кирилина // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 32–34.
2. Кирилина В. Е. Субъект налогового права как правовая категория / В. Е. Кирилина // Финансовое право. – 2004. – № 3. – С. 31–35.
3. Иванова В. Н. Соотношение правовых категорий «налоговый процесс» и «налоговое производство» и особенности их реализации в Налоговом кодексе РФ / В. Н. Иванова // Юрист. – 2001. – № 2. – С. 67–70.
4. Гудимов В. И. Налоговый процесс / В. И. Гудимов // Финансовое право. – 2003. – № 5. – С. 23–27.
5. Деготь Б. Е. Понятие налогового процесса / Б. Е. Деготь // Закон и право. – 2005. – № 3. – С. 54–55.
6. Глазунова И. В. Налоговый процесс как форма правоприменительной деятельности / И. В. Глазунова // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 2. – С. 51–58.
7. Теория юридического процесса / под общ. ред.: В. М. Горшенев. – Харьков : Вища школа : Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. – 192 с.
8. Дементьев И. В. Налоговое правоприменение: смена правовых парадигм / И. В. Дементьев // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 96–106. – DOI: 10.12737/jrl.2019.8.9.
9. Винницкий Д. В. Проблемы правового регулирования процедурных и процессуальных отношений в российском налоговом праве / Д. В. Винницкий // Современные проблемы взаимодействия процессуального и материального права России: теория и практика : материалы всерос. науч.-практ. конф. (17–18 апр. 2003 г.). – Екатеринбург, 2004. – Ч. 1. – С. 92–93.
10. Красюков А. В. Влияние судебной практики на процесс доказывания в налоговом правоприменении / А. В. Красюков // Налоги. – 2014. – № 3. – С. 35–38.
11. Лазарева Н. П. Налоговый процесс : учеб. пособие / Н. П. Лазарева, С. Е. Усова. – Хабаровск : Изд-во ТОГУ, 2015. – 117 с.
12. Долгополов О. И. Доказательства и доказывания по налоговым спорам / О. И. Долгополов. – М. : Налоговый вестник, 2011. – 288 с.

13. Слесарев С. А. Доказывание по делу о налоговом правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Слесарев. – Омск, 2009. – 270 с.
14. Налоговый процесс : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Налоги и налогообложение» / под ред. Н. М. Коршунова, Н. Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 375 с.
15. Дементьев И. В. Доказывание и доказательства в налоговом правоприменении / И. В. Дементьев // Российское правосудие. – 2018. – № S1. – С. 252–260.
16. Глазунова И. В. Специфика доказательств в налоговом процессе / И. В. Глазунова // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 4. – С. 63–74. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).63-74.
17. Пепеляев С. Г. Налоговый остракизм / С. Г. Пепеляев // Налоговед. – 2020. – № 2. – С. 4–7.
18. Giddens A. Fate, Risk and Security / A. Giddens // Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1991. – Р. 109–143.
19. Luhmann N. The Concept of Risk / N. Luhmann // Luhmann N. Risk: A Sociological Theory / N. Luhmann. – Berlin ; New York : De Gruyter, 1993. – Р. 1–31.
20. Карапетов А. Г. Стандарты доказывания: аналитическое и эмпирическое исследование / А. Г. Карапетов, А. Косарев. – М. : Закон, 2019. – 96 с. – (Приложение к «Вестнику экономического правосудия РФ» № 5/2019).
21. Лысенко Е. Д. Принцип добросовестного налогового администрирования / Е. Д. Лысенко // Образование и право. – 2020. – № 7. – С. 134–137.
22. Березин М. Ю. Оценка доказательств в налоговом процессе / М. Ю. Березин // Хозяйство и право. – 2019. – № 5 (508). – С. 86–92.
23. Треушников М. К. Судебные доказательства : моногр. / М. К. Треушников. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Городец, 2004. – 272 с.
24. Клейнман А. Ф. Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права : очерки по истории / А. Ф. Клейнман. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 119 с.
25. Сахнова Т. В. Регламентация доказательств и доказывания в гражданском процессе / Т. В. Сахнова // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 52–60.
26. Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве / А. Я. Вышинский. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Юрид. изд-во, 1946. – 248 с.
27. Tribe L. H. Trial by Mathematics: Precision and Ritual in the Legal Process / L. H. Tribe // Harvard Law Review. – 1971. – Vol. 84, no. 6. – Р. 1329–1393.
28. Дементьев И. В. Доказательства и доказывание в налоговом процессе / И. В. Дементьев // Журнал российского права. – 2011. – № 1 (169). – С. 82–88.
29. Белов В. М. Злоупотребление правом в налоговой сфере / В. М. Белов // Арбитражная практика. – 2002. – № 1. – С. 33–40.
30. Тютин Д. В. Налоговый контроль, ответственность и защита прав налогоплательщиков / Д. В. Тютин. – М. : Контракт, 2014. – 216 с.
31. Белышева А. А. Проблема соотношения предмета доказывания и оснований освобождения от доказывания / А. А. Белышева // Вестник Новгородского государственного университета. – 2004. – № 29. – С. 117–120.
32. Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions / ed. H. E. Nesadurai. – London : Routledge, 2005. – 288 p. – DOI: 10.4324/9780203086155.
33. Волосова Н. Ю. Понятие и правовая сущность свидетельского иммунитета / Н. Ю. Волосова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2009. – № 3 (97). – С. 48–53.
34. Бурнышева Л. В. Доказательства и доказывание при проведении налогового контроля / Л. В. Бурнышева // Вестник Омского юридического института. – 2011. – № 3 (16). – С. 11–14.
35. Решетникова И. В. Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве / И. В. Решетникова. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. – 279 с.
36. Нагорная Э. Н. Налоговые споры: оценка доказательств в суде : моногр. / Э. Н. Нагорная. – М. : Юстицинформ, 2009. – 320 с.

## REFERENCES

1. Kirilina V.E. System of tax law: problems of determining the elemental composition. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2011, no. 11, pp. 32–34. (In Russ.).
2. Kirilina V.E. Subject of tax law as legal category. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2004, no. 3, pp. 31–35. (In Russ.).
3. Ivanova V.N. Correlation of legal categories "tax process" and "tax production" and features of their implementation in the Tax Code of the Russian Federation. *Yurist = Lawyer*, 2001, no. 2, pp. 67–70. (In Russ.).
4. Gudimov V.I. Tax process. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2003, no. 5, pp. 23–27. (In Russ.).
5. Degot B.E. The concept of the tax process. *Zakon i pravo = Law and Law*, 2005, no. 3, pp. 54–55. (In Russ.).
6. Glazunova I.V. The tax process as a form of law enforcement. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2011, no. 2, pp. 51–58. (In Russ.).
7. Gorshenev V.M. (ed.). *Theory of legal process*. Kharkiv, Vishcha shkola Publ., Kharkiv University Publ., 1985. 192 p. (In Russ.).
8. Dementiev I.V. Tax law enforcement: changing legal paradigms. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 8, pp. 96–106. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.9. (In Russ.).
9. Vinnitskiy D. V. Problems of legal regulation of procedural and procedural relations in Russian tax law, in: *Sovremennye problem vzaimodeistviya protsessual'nogo i material'nogo prava Rossii: teoriya i praktika*, materials of the all-Russian Scientific and practical conference (April 17–18, 2003), pt. 1, Yekaterinburg, 2004, pp. 92–93. (In Russ.).
10. Krasyukov A.V. The influence of judicial practice on the process of proof in tax law enforcement. *Nalogi = Taxes*, 2014, no. 3, pp. 35–38. (In Russ.).
11. Lazareva N.P., Usova S.E. *Tax process*, Textbook. Khabarovsk, Pacific National University Publ., 2015. 117 p. (In Russ.).
12. Dolgopolov O.I. *Proofs and evidences on tax disputes*. Moscow, Nalogovyi vestnik Publ., 2011. 288 p. (In Russ.).
13. Slesarev S.A. *Proving in the case of a tax offense*, Cand. Diss. Omsk, 2009. 270 p. (In Russ.).
14. Korshunov N.M., Eriashvili N.D. (eds.). *Tax process*, Textbook for university students studying in the specialties "Jurisprudence", "Taxes and taxation", 2nd ed. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2017. 375 p. (In Russ.).
15. Dementiev I.V. Proving and proofs in tax law enforcement. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2018, no. S1, pp. 252–260. (In Russ.).
16. Glazunova I.V. The specifics of evidence in the tax process. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 4, pp. 63–74. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).63-74. (In Russ.).
17. Pepelyaev S.G. Tax ostracism. *Nalogoved = Tax Specialist*, 2020, no. 2, pp. 4–7. (In Russ.).
18. Giddens A. Fate, Risk and Security, in: Giddens A. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, Polity Press, 1991, pp. 109–143.
19. Luhmann N. The Concept of Risk, in: Luhmann N. *Risk: A Sociological Theory*, Berlin, New York, De Gruyter Publ., 1993, pp. 1–31.
20. Karapetov A.G., Kosarev A. *Standards of proof: analytical and empirical research*, appendix to the Herald of Economic Justice of the Russian Federation No. 5/2019. Moscow, Zakon Publ., 96 p. (In Russ.).
21. Lysenko E.D. The principle of conscientious tax administration. *Education and Law*, 2020, no. 7, pp. 134–137. (In Russ.).
22. Berezin M.Yu. Assessment of evidence in the tax process. *Khozyaistvo i pravo = Economy and law*, 2019, vol. 5 (508), pp. 86–92. (In Russ.).
23. Treushnikov M.K. *Forensic evidence*, Monograph, 3rd ed. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 272 p. (In Russ.).
24. Kleinman A.F. *The latest trends in the Soviet science of civil procedural law*, Essays on history. Moscow, Moscow University Publ., 1967. 119 p. (In Russ.).
25. Sakhnova T.V. Regulation of evidence and evidence in civil proceedings. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1993, no. 7, pp. 52–60. (In Russ.).
26. Vyshinskii A.Ya. *Theory of judicial evidence in Soviet law*, 2nd ed. Moscow, Legal Publishing house, 1946. 248 p. (In Russ.).

27. Tribe L.H. Trial by Mathematics: Precision and Ritual in the Legal Process. *Harvard Law Review*, 1971, vol. 84, no. 6, pp. 1329–1393.
28. Dementyev I.V. Proofs and proving in the tax process. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 1 (169), pp. 82–88. (In Russ.).
29. Belov V.M. Abuse of law in the tax sphere. *Arbitrazhnaya praktika = Arbitration practice*, 2002, no. 1, pp. 33–40. (In Russ.).
30. Tyutin D.V. *Tax control, responsibility and protection of taxpayers' rights*. Moscow, Kontrakt Publ., 2014. 216 p. (In Russ.).
31. Belysheva A.A. The problem of the correlation of the subject of proof and the grounds for exemption from proof. *Vestnik Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Novgorod State University*, 2004, no. 29, pp. 117–120. (In Russ.).
32. Nesadurai H.E. (ed.). *Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, London, Routledge Publ., 2005. 288 p. DOI: 10.4324/9780203086155.
33. Volosova N.Y. The concept and legal essence of witness immunity. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Orenburg State University*, 2009, no. 3 (97), pp. 48–53. (In Russ.).
34. Burnysheva L.V. Proofs and proving during tax control. *Vestnik Omskogo yuridicheskogo universiteta = Bulletin of the Omsk Law Institute*, 2011, no. 3 (16). pp. 11–14. (In Russ.).
35. Reshetnikova I.V. *The course of evidentiary law in Russian civil proceedings*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2000. 279 p. (In Russ.).
36. Nagornaya E.N. *Tax disputes: evaluation of evidence in court*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2009. 320 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**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

**Шептунов Данил Сергеевич** – юрист  
ООО «Арбитраж»  
644033, Россия, г. Омск, ул. Нагибина, 31  
E-mail: danilsheptunov@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 9013-8972

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Глазунова И.В. Налого-процессуальное доказывание: проблемы теории и практики / И.В. Глазунова, Д.С. Шептунов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 94–108. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).94-108.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

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

**Danil S. Sheptunov** – Lawyer  
“Arbitration” LLC  
31, Nagibina ul., Omsk, 644033, Russia  
E-mail: danilsheptunov@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 9013-8972

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Glazunova I.V., Sheptunov D.S. Tax procedural proof: problems of theory and practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 94–108. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).94-108. (In Russ.).

## К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА «НАЛОГОВАЯ ОБЯЗАННОСТЬ» В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ\*

О.И. Лютова

Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
8 июня 2021 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Рассматривается развитие правового института налоговой обязанности в контексте особенностей актуального периода становления цифровой экономики. На основании анализа подходов к понятию налоговой обязанности делается вывод о неизменности ее признаков при условии трансформации их содержания. Кроме того, результаты исследования показывают необходимость совершенствования правового регулирования отдельных налоговых обязанностей – по уплате налогов и по предоставлению налоговой отчетности.

**Ключевые слова**

Налоговая обязанность  
(обязательство), цифровизация,  
налог на профессиональный  
доход, самозанятый, налоговый  
федерализм, единый налоговый  
платеж, налоговая декларация

## ON THE QUESTION OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF “TAX OBLIGATION” IN THE CONDITIONS OF THE DIGITALIZATION OF THE ECONOMY\*\*

Olga I. Lyutova

Higher School of Economics, Moscow, Russia

**Article info**

Received –  
2021 June 8  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The subject. The analysis of trends in the development of the institution of tax liability, which arise as a result of digitalization of the economy.

The purpose of the article is to identify trends in the development of the science of tax law and tax legislation in relation to the theoretical category “tax obligation” and the legal regulation of individual duties of taxpayers.

The research methodology includes an analysis of regulatory acts of tax legislation governing the issues of generally binding tax obligations, as well as the obligation to pay tax and submit tax returns.

**Keywords**

Tax liability, digitalization, tax on professional income, self-employed, tax federalism, single tax payment, tax return

The main results and scope of their application. The active use of information and communication technologies in tax relations necessitates a theoretical assessment of the possible transformation of the central category of tax law - tax liability.

This will eliminate the unnecessarily complicated process of notifying the tax authorities about such transactions, which is currently being carried out simultaneously by the operators of electronic platforms and the taxpayers themselves. This will make it possible to develop an opinion on the development of legal regulation of various duties of taxpayers, which are fulfilled in the context of digitalization.

Conclusions. The author proves the static nature of the content of the concept of tax liability, which is a system of its features. The “classic” sign of general obligation inherent in the tax obligation has been questioned as a result of the ambiguous legal regulation of the tax

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16107 мк «Исследование и обоснование выбора модели налогообложения в эпоху цифровой трансформации».

\*\* The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of scientific project No. 18-29-16107 mk “Research and substantiation of the choice of a taxation model in the era of digital transformation”.

on professional income. According to the author, in this regard, it is necessary to clarify the legal status of the self-employed in terms of their recognition or non-recognition as entrepreneurs. It is also necessary to improve the legal regulation of the use of a single tax payment and the issue of the gradual abandonment of tax reporting. Such norms should appear if the tax authorities have the technical ability to move to a new stage of digitalization.

## 1. Введение

Благодаря активному развитию цифровизации экономики, под которой понимается масштабный процесс, связанный с преобразованием различных сфер жизнедеятельности посредством использования цифровых технологий либо инновационных технологических решений [1, с. 2], а также появлению новых цифровых средств и активному их внедрению в экономические отношения [2], происходит глобальная перестройка различных областей общественной жизни. Не миновали такие процессы и налогообложение, которое, как минимум, по справедливому замечанию В.Е. Родыгиной [3, с. 31], не должно быть препятствием на пути движения в сторону цифровизации, имеющей целью повышение конкурентоспособности Российской Федерации и качества жизни ее граждан, обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

В условиях внедрения цифровых технологий «классические» налоговые правоотношения, ориентированные преимущественно на бумажный документооборот, а также традиционные формы осуществления налогового контроля и налогового администрирования, подвергаются существенной трансформации. В сложившихся обстоятельствах особую ценность представляет согласованность сфер налогово-правового регулирования, прежде всего с точки зрения содержательных аспектов терминологии налогового права, что является обязательным условием успешности перехода налоговой системы к новым условиям функционирования. Данное обстоятельство ставит перед налогово-правовой доктриной задачу выявления всех возможных терминологических дефектов, обусловленных цифровой трансформацией налоговых отношений.

Традиционно в науке налогового права в качестве одной из фундаментальных системообразующих для налогового законодательства категорий рассматривалась налоговая обязанность, подходы к содержанию которой менялись вместе с происходящими в общественной жизни изменениями. Значимость исследования цифровой перестройки правового регулирования и выявления особенностей правоприменения в контексте анализа института нало-

говой обязанности обусловлена главенствующей ролью этого института в налоговом праве. Например, как указывают А.Н. Прокопенко и А.С. Баринов, изучая вопросы соотношения понятий налоговой обязанности и налогового обязательства в историческом аспекте, «в современной России формирование налоговой системы осуществляется через концепцию “налоговой обязанности”» [4, с. 77].

За период активного внедрения цифровых технологий в общественные отношения, именуемый четвертой промышленной революцией [5, с. 11], в юридической литературе появилось значительное число исследований, в которых, как правило, рассматриваются вопросы правового регулирования прав налогоплательщика в условиях цифровизации [6; 7], в том числе в отношении новых «цифровых» участников налоговых отношений [8]. Проблемы, связанные с налоговой обязанностью в контексте цифровой трансформации, анализируются, как правило, с точки зрения проблем ее исполнения [9, с. 35]. Всё это ставит перед наукой налогового права ряд вопросов, направленных на необходимость адаптации содержания теоретической категории налоговой обязанности в целом, а также отдельных ее разновидностей к происходящим фундаментальным изменениям.

## 2. Подходы к определению понятия налоговой обязанности

История развития налогового права свидетельствует о том, что понятие налоговой обязанности использовалось всегда, в разные периоды в определенной степени подвергалось осмысливанию для целей практического применения и его употребление никем не оспаривалось. Теоретическое постижение содержания понятия налоговой обязанности в российской налогово-правовой доктрине имеет уже собственную историю.

Исследовательский интерес к установлению содержания понятия налоговой обязанности стал активно проявляться в начале 2000-х гг. Этот период профессор М.В. Карасева (Сенцова) справедливо характеризует как время, «когда созданная в России налоговая система рыночного типа в связи с принятием в 1994 году ГК (Гражданского кодекса. – О. Л.)

РФ стала себя проблематично проявлять на практике» [10, с. 36]. Как отмечают исследователи-налоговеды указанного периода, это привело к тому, что налоговое бремя стало рассматриваться налогоплательщиками как чрезмерно высокое [11, с. 19; 12, с. 7], а предел налоговых изъятий, являющийся важнейшим показателем развития страны, – не учитывался [13, с. 34]. Именно в этот период одной из центральных задач науки являлось доказательство системообразующей роли категории налоговой обязанности и параллельное обоснование ее главенствующего значения в механизме налогово-правового регулирования.

Подобные тенденции привели к обострению потребности выработки новых подходов к решению проблемы укрепления налоговой дисциплины, составным элементом которой является механизм исполнения налоговой обязанности. По этой причине ключевым аспектом исследования рассматриваемой категории налогового права изначально стал вопрос формирования арсенала правовых средств, которые так или иначе направлены на содействие исполнению налоговых обязанностей [14, с. 3]. При этом подход к вопросам определения понятия налоговой обязанности, а также характеристике ее признаков и элементов в научных исследованиях зачастую был весьма формальным: налоговая обязанность ассоциировалась с обязанностью платить налог.

Кроме того, перманентно интерес проявлялся к «проблеме соотношения категорий “обязанность” и “обязательство” в сфере налогово-правовых отношений» [15, с. 6]. При этом понятие обязательства применялось в налоговом праве в смысле, который был выработан для целей цивилистики. При этом нам видится логичной позиция М.Н. Садчикова, в соответствии с которой цивилистические конструкции изначально создавались и существуют для целей, не вытекающих из налогового права [16, с. 17]. В связи с этим вопрос применения понятия налоговых обязательств в современных условиях требует отдельного исследования, изначально предполагающего уяснения смысла категории «обязательство» для целей налогово-правового регулирования, в силу чего в рамках настоящей статьи подобный вопрос затрагиваться не будет.

По мере развития правового регулирования налоговых отношений усложнилось и видение учеными содержания понятия налоговой обязанности, в результате чего было сформировано два подхода к ее толкованию, условно называемые «узким» и «широким».

О различных точках зрения относительно понятия налоговой обязанности неоднократно рассуждала Ю.А. Крохина. По ее мнению, «налоговая обязанность в широком аспекте включает комплекс мер должного поведения налогоплательщика, определенных статьей 23 НК (Налогового кодекса. – О. Л.) РФ. Налоговая обязанность в узком аспекте представляет собой часть налоговых обязанностей налогоплательщика и представляет собой реализацию конституционно установленной меры должного поведения по уплате законно установленных налогов и сборов. Исполнение налоговой обязанности является первоочередной обязанностью по отношению к иным имущественным обязанностям налогоплательщика и определяет развитие иных налоговых правоотношений. Одновременно исполнение обязанности по уплате налогов и сборов является сложным юридическим фактом, поскольку предполагает целую систему обязанностей налогоплательщика: встать на учет в налоговом органе, вести налоговый учет, самостоятельно исчислить налоговую базу и определить на ее основе сумму налога, перечислить налог в соответствующий бюджет и т. д. Сущность исполнения налоговой обязанности заключается в уплате налога или сбора» [17, с. 146–147].

В итоге в современном налоговом праве сформирована парадигма, в соответствии с которой в случае употребления понятия «налоговая обязанность» чаще всего имеется ввиду обязанность по уплате налога, а при использовании понятия во множественном числе («налоговые обязанности») – различные обязанности налогоплательщика (по уплате налога, постановки на налоговый учет, сдачи отчетности и т. д.). Помимо этого, важно отметить ценность использования понятия налоговой обязанности в широком и узком аспектах: именно оно позволило сформулировать определение налоговой обязанности через совокупность необходимых и достаточных признаков, позволяющих отличать налоговую обязанность от иных правовых явлений.

В отечественной налогово-правовой доктрине вопрос определения понятия налоговой обязанности с помощью создания системы признаков соответствующего понятия одним из первых начал решать А.В. Демин. По его мнению, налоговая обязанность является центральным звеном, ядром налогового права; «налоги и сборы уплачиваются не вследствие собственной инициативы, не в порядке кредитования или благотворительного взноса, но в силу конституционно-правовой обязанности. Более того, в содержании налоговых правоотношений всегда

прямо или косвенно присутствует эта обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы. При этом одни налоговые правоотношения (основные) непосредственно выражают эту обязанность, другие (вспомогательные) обеспечивают ее реализацию. Невозможно индивидуально-властным решением государственного органа освободить конкретного налогоплательщика от исполнения налоговой обязанности» [18].

Таким образом, в настоящее время ключевым аспектом в вопросе определения понятия налоговой обязанности является не обоснование ее значимости и базового характера, а характеристика ее признаков с точки зрения возможной трансформации их содержания под влиянием активного внедрения информационно-коммуникационных технологий в налоговые отношения, а также вопросы адекватности правового регулирования отдельных налоговых обязанностей, реализуемых при условии активного использования участниками налоговых отношений информационно-коммуникационных технологий.

### **3. Особенности трансформации содержания понятия налоговой обязанности**

Не вызывает сомнений рассмотрение общеобязательности в качестве одного из обязательных признаков налоговой обязанности. Однако в литературе по налоговому праву в последние годы стали появляться идеи о том, что этот признак налоговой обязанности теряет свою актуальность, а налоговые отношения, становясь «максимально комфортными» и «удобными», переходят от публично-правовых к партнерской модели, предполагающей равноправие сторон. Например, М.Б. Напсо, анализируя юридическую конструкцию налога на профессиональный доход, отмечает, что в последнее время предпринимаются правовые попытки придать налоговой обязанности добровольный характер [19, с. 17–18]. По ее мнению, правовое регулирование налогообложения самозанятых основано на предпочтении законодателем метода побуждения вместо принуждения, «выхода из тени» вместо «вывода из тени», а также в неправомерной подмене принципа обязательности налога добровольностью порядка его уплаты.

По нашему мнению, в условиях цифровизации налоговая обязанность не перестает реализовываться на условиях ее обязательности. При этом указанный признак требует дополнительного обоснова-

ния и отдельных корректировок в правовом регулировании его содержания.

Прежде всего отметим, что, придерживаясь концепции юридического позитивизма, говорить о подмене признака обязательности налоговой обязанности добровольностью, а также, как следствие, о недобросовестности отдельных налогоплательщиков можно исключительно в условиях, когда точно определены их налоговые обязанности, но, например, в налоговом законодательстве отсутствует ответственность за их неисполнение. С.М. Миронова и Е.Я. Стеценко отмечают, что в Налоговый кодекс (далее – НК) РФ 27 ноября 2018 г. была введена новая статья – ст. 129.13, – которая устанавливает ответственность для самозанятых граждан в случае нарушения порядка и сроков предоставления информации о произведенном расчете, связанном с получением дохода от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) в налоговый орган [20, с. 64–65]. Соответственно, до принятия Федерального закона от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)»<sup>1</sup> признавать самозанятых в качестве тех, кто уклонялся от уплаты налогов, с формально-юридической точки зрения, на наш взгляд, не логично.

Помимо этого, ключевым в определении того, являлись ли самозанятые налогоплательщиками до появления правового регулирования их налогообложения, становится вопрос возможности признания деятельности самозанятого в качестве предпринимательской. Проблемой при этом является отсутствие однозначности в понимании предпринимательской деятельности с точки зрения налогового права. Уже отмечалась неоднозначность определения понятия предпринимательской деятельности при осуществлении деятельности от сдачи квартир в аренду. Так, Д.В. Тютин в учебнике по налоговому праву отмечает, что в настоящее время остаются открытыми вопросы: будет ли предпринимательской деятельностью сдача в аренду двух (пяти, десяти и т. д.) квартир; имеет ли вообще значение для квалификации деятельности как предпринимательской вид имущества, сдаваемого в аренду, число отдельных сделок, итоговый размер арендной платы

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49. Ст. 7494.

и т. д.? Если конечная оценка некоторой «пограничной» деятельности как предпринимательской является прерогативой суда (в Определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 1770-О<sup>2</sup> разъяснено, что вопрос о квалификации той или иной деятельности физических лиц в качестве предпринимательской разрешаются правоприменительными органами на основании фактических обстоятельств конкретного дела), то конкретное лицо, осуществляющее такую деятельность, до судебной оценки фактически будет находиться в состоянии правовой неопределенности и, в частности, не будет иметь четкого представления о видах и размерах налогов, подлежащих уплате по итогам деятельности [21].

Что касается плательщиков налога на профессиональный доход, то признать их деятельность предпринимательской не представляется нам однозначно верным. Помимо указанных выше причин, связанных с объективной неопределенностью признаков предпринимательской деятельности, «проецируемых» на самозанятых, дополнительным аргументом в пользу вывода о непризнании их деятельности в качестве предпринимательской, является их неотнесение к индивидуальным предпринимателям при обеспечении законодателем возможности для последних использовать режим самозанятости в качестве удобной формы исполнения налоговых обязанностей.

Таким образом, на современном этапе обязанность налоговой обязанности должна быть обеспечена адекватным современным реалиям нормативным определением предпринимательской деятельности, которое позволит на законодательном уровне однозначно определять налоговые последствия деятельности новых участников налоговых отношений цифровой эпохи.

#### **4. Особенности трансформации содержания понятия отдельных видов налоговых обязанностей на этапе цифровизации налогообложения**

##### ***4.1. Обязанность по уплате налога***

Одним из проявлений развития правового регулирования такого вида налоговых обязанностей, как обязанность по уплате налога, является появление

ние единого налогового платежа (далее – ЕНП), что несомненно обусловлено активизацией использования информационно-коммуникационных технологий в налоговых отношениях.

Возникновение ЕНП связано с внесением в НК РФ дополнений в виде ст. 45.1, вступившей в силу с 1 января 2019 г.<sup>3</sup>, в соответствии с которой для упрощения уплаты имущественных налогов физическими лицами установлен ЕНП, предусматривающий возможность использования физическим лицом (налогоплательщиком или иным лицом, осуществляющим уплату налога за налогоплательщика) одного платежного поручения для уплаты налога на доходы физических лиц, транспортного и земельного налогов. При этом ЕНП перечисляется налогоплательщиком в бюджетную систему Российской Федерации по месту жительства, а затем засчитывается налоговым органом в счет предстоящих платежей или налоговой задолженности (при ее наличии).

И.В. Бит-Шабо, подчеркивая неоспоримую ценность использования налогоплательщиком ЕНП, называет его одним из современных стимулирующих инструментов, базирующихся, в том числе, на цифровых технологиях, который направлен на упрощение уплаты налогов за счет экономии времени и уменьшения числа документов, которые необходимо заполнить налогоплательщику для уплаты налога [9, с. 33–34]. По ее мнению, упрощение порядка исполнения налоговой обязанности посредством применения ЕНП должно повысить эффективность налогообложения физического лица, поскольку предоставляет последнему возможность планировать внесение налоговых платежей в соответствии с личным графиком получения дохода, т. е. освобождает от необходимости уплаты налогов в строго установленные сроки.

Безусловно, использование ЕНП предполагает ряд преимуществ для налогоплательщиков. Однако при всем удобстве использования ЕНП, его механизм не лишен отдельных недостатков, требующих развития правового регулирования в этом направлении.

Например, серьезный научный и практический интерес представляет правовая природа ЕНП, аван-

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16 августа 2015 г. № 1770-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Щербаковой Тамары Андреевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 90 Налогового кодекса Российской Федерации и абзацем третьим пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской

Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был.)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 4821.

сированного налогоплательщиком в период до наступления указанного в законе срока уплаты налога и находящегося на счете Федерального казначейства до распределения таких денежных средств налоговым органом в соответствующие бюджеты бюджетной системы.

Актуальность этому вопросу придает тот факт, что ЕНП предполагает одновременную уплату двух региональных и одного местного налога. Помимо этого, возможно распространение применения механизма ЕНП не только физическими, но и юридическими лицами – налогоплательщиками в отношении различных налогов, а также страховых взносов, которые также уплачиваются в различные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также в бюджеты внебюджетных фондов<sup>4</sup>.

В этой связи прежде всего стоит отметить мнение Д.В. Тютина о том, что с точки зрения механизма уплаты ЕНП он имеет много общего с излишне уплаченными (взысканными) налоговыми платежами, но при этом не является ни налогом, ни страховым взносом, ни сбором, ни авансовым платежом, ни пеними, ни штрафом [21]. Отличие ЕНП, по его мнению, состоит только в том, что денежные средства вносятся без определения налогоплательщиком того, в счет уплаты какого налога они будут направлены, поскольку решает это налоговый орган.

При этом автор отмечает, что в отношении излишне уплаченных (взысканных) платежей вопрос их правовой природы не является принципиальным, поскольку они находятся в бюджетной системе без соответствующих правовых оснований. На наш взгляд, «проецировать» по аналогии вывод о непринципиальности его правовой природы на ЕНП не представляется верным, поскольку в случае его уплаты речь не идет об ошибке налогоплательщика.

В свою очередь, рассуждая о правовой природе ЕНП, А.В. Красюков указывает, что авансовый платеж в виде ЕНП, по его мнению, попадает под признаки «невыясненных поступлений» [22, с. 9], в связи с чем подлежит зачислению в федеральный бюджет.

<sup>4</sup> См.: Проект Федерального закона № 1141868-7 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов» // СПС «КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был.)

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона

С формальной точки зрения важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» ЕНП отнесен к доходам федерального бюджета по нормативу 100 %.

На наш взгляд, такая ситуация диссонирует принципам налогового и бюджетного федерализма, установленным в положениях о признании Российской Федерации федеративным государством, а также ст. 12 НК РФ, предусматривающей трехуровневость налоговой системы. Всё это свидетельствует о развитии правового регулирования налоговых отношений в сторону бюджетного унитаризма, а не федерализма.

В качестве вывода можно заметить, что цифровая трансформация позволяет реализовать исполнение обязанности по уплате налога при использовании ЕНП в непосредственной связи с юридическим фактом перечисления денежных средств, а не их зачисления в соответствующий бюджет.

#### **4.2. Обязанность по предоставлению налоговой отчетности**

Существенной трансформации подвергается правовое регулирование налоговой обязанности, связанной с предоставлением налоговой отчетности, и прежде всего налоговых деклараций. В последние годы это выражается в отмене обязанности предоставления налоговых деклараций для имущественного налогообложения, при осуществлении правового регулирования которого налоговым законодательством отсутствует деление налоговых периодов на отчетные.

Так, с 2021 г. для налогоплательщиков-организаций отменяется обязанность по предоставлению налоговых деклараций по транспортному и земельному налогам за 2020 г. и последующие периоды<sup>5</sup>. Таким налогоплательщикам будут направляться сообщения об исчисленных налоговым органом суммах транспортного и земельного налогов.

Информацию, необходимую для расчета налоговыми органами транспортного и земельного налогов, они буду получать из Единого государственного

«О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты о налогах и сборах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 16. Ст. 1826; Федеральный закон от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 39. Ст. 5375.

реестра налогоплательщиков, а также от органов, осуществляющих государственную регистрацию транспортных средств (ГИБДД, Гостехнадзора, центра ГИМС МЧС России, Росморречфлота, Росавиации и др.) и прав на недвижимое имущество (территориальные подразделения Росреестра).

Другим примером «бездекларационного» порядка реализации налоговых обязанностей является отмена обязанности предоставить налоговую декларацию по УСН, которая была анонсирована Минфином России еще в проекте Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.<sup>6</sup>

Подобные новеллы налогово-правового регулирования основаны прежде всего на положениях ряда программных документов. Так, еще в марте 2018 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию было заявлено о курсе на полную отмену налоговой отчетности для предпринимателей, которые пользуются информационными технологиями<sup>7</sup>. Прежде всего отметим, что в отношении имущественного налогообложения реализуются отдельные положения об упрощении отчетности, не предполагающие полный отказ от исполнения соответствующей налоговой обязанности. Упрощение ведения налоговой отчетности для представителей малого и среднего бизнеса, применяющих контрольно-кассовую технику, а также для самозанятых также указывается в качестве ожидаемого результата от реализации подпрограммы «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров» Государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»<sup>8</sup>.

Однако новый порядок информационного обмена между налоговыми органами и налогоплательщиками нельзя считать снижающим административную нагрузку с частных субъектов по следующим причинам.

Как известно, упрощенный порядок сдачи налоговой отчетности применяется, например, в от-

ношении отчетности по налогу на имущество организаций (указанный порядок вступил в силу с 2020 г.). В соответствии с ним налогоплательщик, состоящий на учете в нескольких налоговых органах субъектов Российской Федерации по месту нахождения принадлежащих ему объектов недвижимости, налоговая база по которым определяется как их средневзвешенная стоимость, вправе представлять налоговую декларацию в отношении всех таких объектов в один из указанных налоговых органов по своему выбору. В соответствии с п. 1 ст. 386 НК РФ для этого он должен ежегодно уведомлять управление Федеральной налоговой службы по субъекту Российской Федерации по установленной форме о выборе налогового органа. Несмотря на то, что налог на имущество является региональным, полномочий, связанных с регулированием вопросов сдачи налоговой отчетности, для субъектов Российской Федерации налоговым законодательством не предусмотрено; права и обязанности налоговых органов в отношении налоговых деклараций регулируются НК РФ единообразно без учета региональной специфики.

Для целей упрощения налоговой отчетности целесообразным, на наш взгляд, было бы предусмотреть обязанность сдачи только одной декларации без необходимости уведомления и установить право региональных ФНС России по автоматическому обмену информацией о фактах поданной отчетности в случаях, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, а также установить порядок такого обмена. На наш взгляд, установление обязанности для налогоплательщика предоставлять уведомление о сдаче налоговой декларации не способствует упрощению процедуры сдачи налоговой отчетности. При этом такая процедура не имеет смысла по причине наличия у налоговых органов соответствующей информации в информационном ресурсе, что регулируется регламентами работы налоговых органов, не доступных для изучения налогоплательщику. Установление возможности информационного обмена налоговых органов субъектов Российской Федерации на уровне региональных зако-

<sup>6</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики // Минфин России: офиц. сайт. 11.07.2018. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol\\_taxpol/?id\\_39=123006-proekt\\_osnovnykh\\_napravlenii\\_byudzhetnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhennotarifnoi\\_politiki\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2020\\_i\\_2021\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/?id_39=123006-proekt_osnovnykh_napravlenii_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhennotarifnoi_politiki_na_2019_god_i_na_planovyi_period_2020_i_2021_godov). URL: <https://www.minfin.ru/> по состоянию на 11.07.2018.

<sup>7</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ст. 2166.

нов, а не документов для служебного пользования станет эффективным инструментом защиты интересов налогоплательщика в потенциально возможных случаях нарушения их прав.

Для реализации этой идеи п. 1.1 ст. 386 НК РФ необходимо изложить в следующей редакции: «Налогоплательщик, состоящий на учете в нескольких налоговых органах по месту нахождения принадлежащих ему объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их среднегодовая стоимость, на территории субъекта Российской Федерации, вправе представлять налоговую отчетность в отношении всех таких объектов недвижимого имущества в один из указанных налоговых органов по своему выбору.

Налоговый орган, в который предоставлена налоговая отчетность в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся в разных субъектах Российской Федерации, обязан в срок не позднее 1 марта года, являющегося налоговым периодом, в котором применяется предусмотренный настоящим пунктом порядок предоставления налоговой декларации, уведомить те налоговые органы субъектов Российской Федерации, на учете в которых состоит налогоплательщик по месту нахождения недвижимого имущества, в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации».

Таким образом, можно отметить, что вывод о возможности полного отказа в ближайшее время от

обязанности по предоставлению налоговых деклараций на сегодняшний день представляется преждевременным. Например, А.В. Изотов отмечает, что цифровая трансформация налоговых отношений происходит в том числе за счет исключения обязанности налогоплательщиков по предоставлению налоговых деклараций (налог на профессиональный доход, земельный и транспортный налоги, УСН-онлайн, страховые взносы и иные) [23, с. 30]. Надо полагать, что подобное исключение возможно при условии дальнейшего развития цифровизации налоговых отношений по пути перехода от электронной к «проактивной» форме налогового администрирования, как отмечается в ряде публикаций [24, р. 437; 25, р. 18; 26; 27], но не является объективной реальностью.

## 5. Выводы

Налоговая обязанность является той теоретической категорией налогового права, которая, с одной стороны, подвергается глобальному преобразованию с точки зрения ее содержания в результате внедрения в налоговые отношения использования информационно-коммуникационных технологий и, с другой стороны, выступает в качестве действенного инструмента оценки адекватности правовых реформ налогового законодательства, обусловленных цифровой трансформацией. При этом правовое регулирование отдельных обязанностей налогоплательщика требует дальнейшего совершенствования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Танимов О. В. Влияние цифровых технологий на появление новых структурных элементов системы права / О. В. Танимов // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 2–5.
2. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : моногр. / под ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2019. – 320 с.
3. Родыгина В. Е. Цифровизация налогового контроля НДС: правовые последствия и перспективы / В. Е. Родыгина // Финансовое право. – 2018. – № 9. – С. 29–32.
4. Прокопенко А. Н. Налоговое обязательство или налоговая обязанность? / А. Н. Прокопенко, А. С. Баринов // Юристъ-Правоведъ. – 2016. – № 1 (74). – С. 76–81.
5. Шваб К. Технологии Четвертой промышленной революции : пер. с англ. / К. Шваб, Н. Дэвис. – М., Эксмо, 2018. – 320 с.
6. Лютова О. И. Права налогоплательщиков: трансформация в условиях цифровизации / О. И. Лютова // Налоги. – 2020. – № 5. – С. 10–12.
7. Поветкина Н. А. Цифровые права налогоплательщика / Н. А. Поветкина, А. А. Копина // Налоги. – 2020. – № 5. – С. 40–44.
8. Лютова О. И. Операторы электронных площадок как участники налоговых отношений цифровой эпохи (на примере налога на профессиональный доход) / О. И. Лютова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 56–67. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).56-67.

9. Бит-Шабо И. В. Значение диджитализации налогообложения в процессе повышения эффективности исполнения обязанности по уплате налога / И. В. Бит-Шабо // Финансовое право. – 2019. – № 12. – С. 33–36.
10. Карасева (Сенцова) М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права: понятие и сущностная обусловленность / М. В. Карасева (Сенцова) // Государство и право. – 2013. – № 7. – С. 36–45.
11. Налоги, налогообложение и налоговое законодательство : учеб. пособие для вузов / под ред. Е. Н. Евстигнеева. – СПб. : Питер, 2001. – 336 с.
12. Пансков В. Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации : учеб. для вузов / В. Г. Пансков. – М. : Юрист, 2001. – 432 с.
13. Барулин С. В. Лафферовы эффекты в экономике современной России / С. В. Барулин, О. Н. Бекетова // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 34–37.
14. Имыкшенова Е. А. Обеспечение исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов по налоговому законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Имыкшенова. – Тюмень, 2004. – 25 с.
15. Сащихина Т. Ю. Налоговая обязанность и ее исполнение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Сащихина. – М., 2008. – 25 с.
16. Садчиков М. Н. Индивидуализация налоговой обязанности / М. Н. Садчиков // Налоги. – 2018. – № 4. – С. 17–19.
17. Крохина Ю. А. Налоговое право : учеб. / Ю. А. Крохина. – 4-е изд. – М. : Норма, 2004. – 720 с.
18. Демин А. В. О методе налогового права (в контексте соотношения публично-правовых и частно-правовых начал) / А. В. Демин. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Напсо М. Б. Теоретические аспекты правового обеспечения удобной модели исполнения обязанности по уплате налога / М. Б. Напсо // Налоги. – 2020. – № 5. – С. 17–22.
20. Миронова С. М. Налогообложение самозанятых лиц (некоторые вопросы применения налога на профессиональный доход) / С. М. Миронова, Е. Я. Стеценко // Право и экономика. – 2019. – № 9. – С. 64–73.
21. Тютин Д. В. Налоговое право : курс лекций / Д. В. Тютин. – 2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Красюков А. В. Единый налоговый платеж физического лица: понятие и правовая природа / А. В. Красюков // Налоги. – 2019. – № 3. – С. 8–10.
23. Изотов А. В. Цифровизация налоговых правоотношений: теоретико-правовой аспект / А. В. Изотов // Финансовое право. – 2021. – № 1. – С. 28–31. – DOI: 10.18572/1813-1220-2021-1-28-31.
24. Tsindeliani I. A. Transformation of the Legal Mechanism of Taxation Under the Influence of Digitalization: Russian Case Study / I. A. Tsindeliani, K. T. Anisina, M. A. Davydova, E. G. Kostikova, E. V. Migacheva, M. M. Proshunin, O. I. Lyutova, E. Y. Pavlova // Intertax. – 2021. – Vol. 49, no. 5. – P. 435–446.
25. Tsindeliani I. A. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy / I. A. Tsindeliani, O. N. Gorbunova, T. A. Vershilo, V. V. Kikavets, O. A. Palozyan, K. A. Piszenko, E. S. Matyanova // Informatologia. – 2019. – T. 52, no. 1–2. – P. 17–27.
26. Tsindeliani I. A. Public financial law in digital economy / I. A. Tsindeliani // Informatologia. – 2019. – T. 52, no. 3–4. – P. 185–193.
27. Tsindeliani I. A. Tax system of the Russian Federation: current state and steps towards financial sustainability / I. Tsindeliani, S. Kot, E. Vasilyeva, L. Narinyan // Sustainability. – 2019. – T. 11, no. 24. – P. 1–18.

#### REFERENCES

1. Tanimov O.V. Influence of digital technologies on the emergence of new structural elements of the system of law. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2017, no. 7, pp. 2–5. (In Russ.).
2. Tsindeliani I.A. (ed.). *Financial law in the conditions of digital economy development*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 320 p. (In Russ.).
3. Rodygina V.E. Digitalization of VAT tax control: legal consequences and prospects. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2018, no. 9, pp. 29–32. (In Russ.).

4. Prokopenko A.N., Barinov A.S. Tax liability or tax liability? *Yurist-Pravoved = Legal lawyer*, 2016, no. 1 (74), pp. 76–81. (In Russ.).
5. Schwab K., Davis N. *Technologies of the Fourth Industrial Revolution*. Moscow, Eksmo Publ., 2018. 320 p. (In Russ.).
6. Lyutova O.I. Rights of taxpayers: transformation in the conditions of digitalization. *Nalogi = Taxes*, 2020, no. 5, pp. 10–12. (In Russ.).
7. Povetkina N.A., Kopina A.A. Digital rights of the taxpayer. *Nalogi = Taxes*, 2020, no. 5, pp. 40–44. (In Russ.).
8. Lyutova O.I. Operators of electronic platforms as participants of tax relations of the digital age (on the example of the tax on professional income). *Pravoprimenenie = Law enforcement*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 56–67. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).56-67. (In Russ.).
9. Bit-Shabo I.V. The significance of digitalization of taxation in the process of improving the efficiency of performing the duty to pay tax. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2019, no. 12, pp. 33–36. (In Russ.).
10. Karaseva (Sentsova) M.V. Civil-legal determination of tax law: the concept and essential conditionality. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2013, no. 7, pp. 36–45. (In Russ.).
11. Evstigneev E.N. (ed.). *Taxes, taxation and tax legislation*, Textbook for universities. St. Petersburg, Piter Publ., 2001. 336 p. (In Russ.).
12. Panskov V.G. *Taxes and taxation in the Russian Federation*, Textbook for universities. Moscow, Yurist Publ., 2001. 432 p. (In Russ.).
13. Barulin S.V., Beketova O.N. Latter effects in economics of modern Russia. *Finansy = Finance*, 2003, no. 4, pp. 34–37. (In Russ.).
14. Imykshenova E.A. *Ensuring the performance of obligations to pay taxes and fees under the tax legislation of the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Tyumen, 2004. 25 p. (In Russ.).
15. Sashchikhina T.Yu. *Tax duty and its execution*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 25 p. (In Russ.).
16. Sadchikov M.N. Individualization of the tax obligation. *Nalogi = Taxes*, 2018, no. 4, pp. 17–19. (In Russ.).
17. Krokhina Yu.A. *Tax law*, Textbook, 4th ed. Moscow, Norma Publ., 2004. 720 p. (In Russ.).
18. Demin A.V. *On the method of tax law (in the context of the ratio of public law and private law principles)*. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).
19. Napso M.B. Theoretical aspects of legal support models of performance of the obligation to pay tax. *Nalogi = Taxes*, 2020, no. 5, pp. 17–22. (In Russ.).
20. Mironova S.M., Stetsenko E.Ya. Taxation of self-employed persons (some issues of applying the tax on professional income). *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2019, no. 9, pp. 64–73. (In Russ.).
21. Tyutin D.V. *Tax law*, course of lectures. 2020. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).
22. Krasukov A.V. Unified tax payment of an individual: the concept and legal nature. *Nalogi = Taxes*, 2019, no. 3, pp. 8–10. (In Russ.).
23. Izotov A.V. Digitalization of tax legal relations: theoretical and legal aspect. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2021, no. 1, pp. 28–31. DOI: 10.18572/1813-1220-2021-1-28-31. (In Russ.).
24. Tsindeliani I.A., Anisina K.T., Davydova M.A., Kostikova E.G., Migacheva E.V., Proshunin M.M., Lyutova O.I., Pavlova E.Y. Transformation of the Legal Mechanism of Taxation Under the Influence of Digitalization: Russian Case Study. *Intertax*, 2021, vol. 49, iss. 5, pp. 435–446.
25. Tsindeliani I.A., Gorbunova O.N., Vershilo T.A., Kikavets V.V., Palozyan O.A., Pisenko K.A., Matyanova E.S. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy. *Informatologiya*, 2019, vol. 52, no. 1–2, pp. 17–27.
26. Tsindeliani I.A. Public financial law in digital economy. *Informatologiya*, 2019, vol. 52, no. 3–4, pp. 185–193.
27. Tsindeliani I., Kot S., Vasilyeva E., Narinyan L. Tax system of the Russian federation: current state and steps towards financial sustainability. *Sustainability*, 2019, vol. 11, no. 24, pp. 1–18.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Лютова Ольга Игоревна** – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Высшей школы экономики 101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 11 E-mail: olyutova@hse.ru ResearcherID: AAD-7366-2019 ORCID: 0000-0002-6603-8859

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Olga I. Lyutova** – PhD in Law, Leading Researcher, Institute of State and Municipal Administration Higher School of Economics 11, Myasnitskaya ul., 101000, Russia E-mail: olyutova@hse.ru ResearcherID: AAD-7366-2019 ORCID: 0000-0002-6603-8859

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Лютова О.И. К вопросу развития института «налоговая обязанность» в условиях цифровизации экономики / О.И. Лютова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 109–119. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).109-119.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lyutova O.I. On the question of development of the institute of “tax obligation” in the conditions of the digitalization of the economy. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 109–119. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).109-119. (In Russ.).

## ЦИФРОВЫЕ ИННОВАЦИИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ДИЛЕММЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

М.А. Михайлов, Т.А. Кокодей

Севастопольский государственный университет, г. Севастополь, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
14 февраля 2022 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Предпринимается попытка проведения сравнительного анализа правового регулирования защиты персональных данных в четырех странах: Китае, Беларуси, США и России – и формулирования соответствующих рекомендаций в контексте глобальных информационно-коммуникационных трендов. Рассматриваются существующие в настоящее время противоречия между возможностями, предоставляемыми инновационными цифровыми технологиями идентификации физических лиц и обработки их персональных данных, с одной стороны, и правами человека – с другой. Делаются выводы относительно необходимых в настоящее время изменений законодательства Российской Федерации по защите персональных данных с учетом технологических возможностей.

**Ключевые слова**

Цифровизация,  
информационно-  
коммуникационные тренды,  
защита, персональные данные,  
цифровые технологии,  
международная  
правоохранительная практика,  
идентификация,  
биометрические данные

## DIGITAL INNOVATION AND HUMAN RIGHTS: DILEMMAS IN INTERNATIONAL LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Mikhail A. Mikhailov, Tatiana A. Kokodey

Sevastopol State University, Sevastopol, Russia

**Article info**

Received –  
2022 February 14  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The subject of the study is the legal nature of personal data, as well as a set of legal norms governing relations in the field of their processing and circulation in the Russian Federation and foreign countries. The article uses a comparative method, a system analysis method, as well as a forecasting method.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypotheses about the further strengthening of the contradictions between the emergence and implementation of new technologies for processing personal data versus ensuring the protection of human rights, as well as the expediency and possibility of using foreign legislative experience in domestic practice to counter these threats and reduce the risks arising from this and damage.

Main results, scope. The article examines the legislative experience of legal regulation of the types, scope, and nature of personal data in the People's Republic of China, the United States of America, the Republic of Belarus, and the Russian Federation. At the same time, Chinese legislation most quickly responds to the challenges of the criminal use of biometric technologies, American legal norms are less acceptable for our practice due to the peculiarities of case law, and Belarusian law has only recently entered into force, opening the era of legal regulation in this area. The facts of the use of new technologies (such as deepfake) for the processing of biometric information for criminal purposes and the problems of law enforcement in this area, as well as legal disputes of citizens who have suffered damage from the use of these technologies, are analyzed. It is predicted that it will be impossible to fully ensure the protection of human rights in the context of the emergence of new technologies for processing personal data. The importance of the desire to predict threats to the protection of personal information at the stage of emergence of new technologies for processing personal data in order to neutralize them in a timely manner is indicated.

Conclusion. An analysis of the legislation of foreign countries will make it possible to give preference to the Chinese experience, which promptly counteracts the risks of using new technologies for criminal purposes. An analysis of domestic and global law enforcement practice will make it possible to predict the spread of new ways of committing crimes, the misuse of personal data, and vulnerabilities in their storage and protection. At the same time, excessive restrictions on access to data, their processing and their circulation can make it difficult for law enforcement agencies to solve the tasks of ensuring state security and the protection of public order. It requires constant monitoring of threats and risks and timely technical and legal response to their manifestation. The purpose of the study has been achieved, ways to improve legislation in order to protect human rights in the context of the introduction of digital innovations in all spheres of human activity are proposed. Security, combating crime.

## 1. Введение

Научно-технический прогресс, коснувшийся всех сфер человеческой деятельности, стал причиной противоречий, которые еще несколько лет назад не вызывали особой озабоченности у общества и государства. Речь идет об обороте персональных данных человека, их объеме и характере, сборе, хранении, распространении и необходимости защиты в условиях проявления цифровых инновационных методов их обработки.

Современные технологии позволяют генерировать, получать, хранить и обрабатывать значительные объемы такой информации, отслеживая, таким образом, все обстоятельства, из которых складывается поведение и состояние конкретного человека, а также анализировать законопослушность и моральные качества, прогнозировать дальнейшие поступки. С развитием глобальной сети «Интернет» такая информация оказалась в бесконтрольном доступе и попадает в распоряжение злоумышленников.

Таким образом, благие цели внедрения этих технологий были дискредитированы рисками нарушения права человека на неприкосновенность частной жизни, что замедлило их реализацию. В то же время противодействие преступности, а прежде всего такому опасному его проявлению, как терроризм, не позволяет игнорировать эффективные цифровые инструменты для выявления и нейтрализации преступников, минимизации причиняемого ими ущерба.

Проблема противоречия распространения современных информационно-коммуникационных технологий требованиям соблюдения прав человека достаточно недавно стала объектом внимания отечественных авторов, прежде всего из области информационного и конституционного права, а также уголовного, административного и гражданского права. В частности, Е.В. Виноградова, Т.А. Полякова и А.В. Минбалаев, А.Н. Мочалов, В.В. Блажеев, М.А. Егорова, Э.В. Талапина, А.К. Жарова рассматри-

вают феномен цифрового профиля и правовое регулирование отношений в сфере цифрового профилирования [1–6]. Правовому регулированию искусственного интеллекта в целом посвящены работы В.Б. Наумова и К.Ю. Никольской [7–9].

Отдельные аспекты проблемы рассматриваются и в публикациях таких специалистов уголовного процесса и криминастики, как А.Ф. Волынский, Н.В. Максимов и К.В. Бугаев [10–12]. Правовые аспекты использования систем идентификации субъекта путем электронного распознавания лица и этические проблемы дактилоскопической регистрации населения рассматривались и одним из авторов настоящей статьи [13–15]. Во многом усугублению рассматриваемой проблемы способствовала глобальная пандемия *COVID-19* [16–19].

Необходимость законодательного регулирования определения объема и характера персональных данных, механизмов их защиты при получении, обработке и обороте по-разному реализована в отдельных странах мира в зависимости от вида правовой системы, уровня развития информационных технологий, оперативности законодательного реагирования. Последнее особенно важно не только для уже получивших значительное распространение методов, например геномной регистрации [20], но и в условиях появления новых технологий, связанных с распознаванием голоса, фото- и видеоизображения внешности [21–24].

Другими инновационными технологиями биометрической аутентификации являются сочетание таких биометрических модальностей, как пальцевые узоры и электроэнцефалограмма [25; 26], а также идентификация по радужной оболочке и сетчатке глаза [27; 28] и клавиатурному почерку [29; 30].

Представленный выше законодательный опыт подлежит тщательному изучению с целью учета ошибок и успехов, предотвращения рисков в отечественной практике и прогнозирования их дальней-

шего развития с одновременным соблюдением конституционных требований охраны прав человека.

## 2. Правовое регулирование защиты персональных данных в Китае

Начало 2022 г. положило конец неконтролируемому получению информации из баз данных в стране с активно формирующимся законодательством по защите персональных данных вследствие вступления в силу Закона от 1 ноября 2021 г. «О защите персональной информации» (*Personal Information Protection Law*; далее – Закон КНР)<sup>1</sup>. Данный закон расширил требования предыдущего, акцентируя внимание на защите информации, позволяющей идентифицировать личность гражданина Китая. Как указано в ст. 1, миссией закона является «защита прав и интересов индивидов», «регулирование обработки персональных данных» и «обеспечение разумного использования персональной информации». При этом законодатель не распространяет действие закона на жителей Гонконга, Макао и Тайваня<sup>2</sup>.

По мнению экспертов, закон позволит защитить рядовых граждан и оптимизировать регулирование интернет-экономики, охраняя интересы интернет-пользователей путем устранения нарушений, вызванных неконтролируемым сбором личной информации, в том числе и личных персональных и биометрических данных пользователей.

Так, в последние годы большое развитие получают технологии распознавания лиц. Начиналось это в частных компаниях и в коммерческих целях. Большинство компаний, управляющих недвижимостью в Китае, стали требовать от собственников и жильцов помещений прохождения обязательного биометрического сканирования при входе в жилые комплексы. Затем повсеместное распространение этой практики привело к тому, что появились первые судебные иски, например в 2021 г. Гу Бин стал первым в Китае истцом, предъявившим требование за применение технологии распознавания лиц к зоопарку.

Еще в начале пандемии COVID-19 для борьбы с ней во многих общественных местах была внедрена эта технология, она снизила нагрузку на охрану, в том числе и по термометрии клиентов. Однако основной причиной, вызвавшей повсеместное использование технологий идентификации личности, является возможность извлечения сверхприбылей путем

ее применения для целенаправленного маркетингового воздействия на конкретных клиентов.

В этих целях китайский производитель электромобилей *Xpeng Motors* нелегально собрал 430 000 изображений лиц посетителей его магазинов за шесть месяцев, но впоследствии был принужден удалить эту базу. Население также считает, что такие технологии должны применяться лишь органами охраны порядка и спецслужбами, а не частными организациями.

Несмотря на то, что в мире подобные технологии находят всё большее развитие и распространение, в большинстве стран отсутствует не только правовое регулирование такой деятельности, но и государственная политика в этой сфере.

На данный момент назрела необходимость в установлении определенного баланса между внедрением этих технологий, которые безусловно полезны, особенно в сферах борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, государственной безопасности, и мерами по защите персональных данных, охраны прав и свобод человека. Проблема из этической для большинства государств мира давно переросла в правовую.

Ответом Китая на этот вызов и стал Закон КНР – первый законодательный акт страны, в котором сделан акцент на систематизацию мер по защите личной информации граждан. Он выверен в соответствии с принципом информированного согласия, т. е. в качестве основного правила защиты личной информации дает гражданам право знать и право принимать решения в отношении своей личной информации.

При комплексном применении данного закона, Закона «О кибербезопасности» (*Cyber Security Law*) и Закона «О безопасности данных» (*Data Security Law*) создается всеобъемлющая правовая база защиты информации, соблюдения требований к корпоративным данным и цифровой экономике Китая.

Статья 4 Закона КНР дает определение понятия персональных данных как всех видов информации, записанных электронными или иными средствами, относящихся к идентифицированным или идентифицируемым физическим лицам, не включая при этом информацию, полученную после обработки анонимизированных данных.

<sup>1</sup> Liu Caiyu, Zhang Dan. Excessive data mining to come to an end as China's personal info protection law comes into effect // Global Times. 01 Nov. 2021. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1237844.shtml>. См. также: [31; 32].

<sup>2</sup> The national people's congress of the People's republic of China. URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>.

Обработка персональных данных включает в себя сбор, хранение, использование, обработку, передачу, предоставление, раскрытие, удаление личной информации.

Закон КНР запрещает чрезмерный сбор личной информации (ст. 6) и ценовую дискриминацию с использованием больших баз данных в отношении клиентов. При бизнес-маркетинге для отдельных лиц путем автоматизированного принятия решений обработчики персональной информации должны предоставлять варианты, которые не нацелены на личные характеристики, или предлагать методы отказа.

При обращении с личной информацией должны соблюдаться принципы открытости и прозрачности, раскрытия правил обращения с личной информацией и четкое указание цели, способа и объема обработки.

В ст. 13 Закона КНР перечислены условия, позволяющие обрабатывать личную информацию без согласия субъекта:

- при заключении и выполнении договоров, в котором физическое лицо является заинтересованной стороной, в том числе и трудовых;
- при необходимости в целях выполнения уставных обязанностей и привлечения к ответственности за их нарушение;
- при необходимости реагировать на внезапные угрозы в области общественного здравоохранения или защищать жизнь и здоровье физических лиц или сохранность их имущества в чрезвычайных условиях;
- в разумных пределах для подачи новостей, наблюдения за общественным мнением и иных подобных действий в общественных интересах;
- при обработке личной информации, раскрытой самими лицами или иным образом уже раскрытой на законных основаниях, в разумных пределах в соответствии с положениями настоящего закона;
- при обстоятельствах, предусмотренных иными законами и подзаконными актами.

Требуемое согласие пользователей должно быть получено для обработки онлайн-сервисами такой личной информации, как биометрические, медицинские данные, данные о здоровье, финансовых счетах и местоположении.

Закон КНР также требует приостановки или прекращения предоставления услуг для приложений, которые незаконно обрабатывают персональ-

ные данные. При этом необходимо учитывать, что в Китае сегодня около 1 млрд интернет-пользователей, более 4 млн веб-сайтов и 3 млн приложений.

Закон КНР требует, чтобы интернет-гиганты, владеющие личной информацией большого числа пользователей, создавали независимые структуры, в основном из внешних наблюдателей, контролирующие обработку информации.

По мере реализации Закона КНР предприниматели, акционеры и инвесторы крупных китайских технологических компаний должны понимать, что «золотая эра» получения солидной прибыли за счет вторжения в частную жизнь пользователей и чрезмерного сбора данных осталась в прошлом. Использование персональных данных должно соответствовать мировым стандартам.

Согласно ст. 26 Закона КНР установка оборудования для сбора изображений или распознавания личности в общественных местах должна осуществляться в соответствии с требованиями обеспечения общественной безопасности и соблюдения соответствующих государственных постановлений, также должны устанавливаться четкие указывающие на это знаки. Собранные личные изображения и личная отличительная идентификационная информация могут использоваться только в целях защиты общественной безопасности; они не могут использоваться для других целей, за исключением случаев, когда получено отдельное согласие отдельных лиц.

В Законе КНР также введено понятие конфиденциальных персональных данных (ст. 28). Это личная информация, которая в случае утечки или незаконного использования может причинить вред чести и достоинству физического лица либо существенный вред личной или имущественной безопасности, включая сведения о биометрических характеристиках, религиозных убеждениях, особом статусе, здоровье, финансовых счетах, индивидуальном местоположении и т. д., а также личная информация несовершеннолетних в возрасте до 14 лет. Только при наличии конкретной цели и необходимости, а также при условии строгих мер защиты разрешено обрабатывать конфиденциальные персональные данные, для чего следует получить отдельное согласие физического лица.

Введение вышеуказанных законодательных требований уже в начале 2022 г. привело к возникновению противоречий между развитием инновационных цифровых технологий в стране и правовыми

ограничениями на их использование<sup>3</sup>. Администрация управления киберпространством (*The Cyberspace Administration of China*) – центральный орган регулирования Интернета Китая – в настоящее время рассматривает введение правил использования технологии глубокого синтеза (*The deep synthesis technology*) для защиты законных прав и интересов граждан в стране в рамках правового акта – Положения об администрировании глубокого синтеза информационных сервисов Интернета (*Internet Information Service Deep Synthesis Management Provisions*; далее – Положение)<sup>4</sup>. Глубокий синтез – это типичное применение технологии искусственного интеллекта. В прошлом данная технология была известна как дипфейк (*deepfake*), потому что ее можно было использовать для создания несуществующего видео- и аудиоконтента, что создает потенциальные проблемы для охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и национальной безопасности. Тем не менее у рассматриваемой технологии есть и множество общественно полезных применений в таких сферах, как кино- и телепроизводство, помочь пациентам с нарушением речи. Думается, именно поэтому более приемлем нейтральный термин «глубокий синтез».

В ст. 2 Положения перечисляются сферы применения этой технологии:

1. Технологии генерации или редактирования текстового контента (генерация текста, трансформация стиля письма, диалоги в форме вопросов и ответов).

2. Технологии создания или редактирования голосового контента (преобразование текста в речь, преобразование голоса и редактирование характеристик голоса).

3. Технологии создания или редактирования неголосового звукового контента (создание музыки и редактирование звуков окружающей среды).

4. Технологии создания или редактирования лица человека на изображениях или видео (создание лиц, замена лиц, редактирование черт внешности, изменение мимики и телодвижений).

5. Технологии редактирования небиологических характеристик изображений или видео (улучшение и восстановление изображения).

6. Технологии создания или редактирования виртуальных настроек (трансформация двухмерных моделей в трехмерные).

В марте 2021 г. органы госрегулирования Китая потребовали от 11 влиятельных китайских интернет-компаний, в числе которых были *Tencent*, *Xiaomi* и *Kuaishou*, усилить оценку безопасности голосового программного обеспечения и новых интернет-технологий и приложений, использующих технологию глубокого синтеза дипфейк.

Последним небезопасным ее проявлением стало приложение *Avatarify*, в котором используется искусственный интеллект, позволяющий пользователю заменять свои собственные лица лицами других людей при создании фото- и видеопродукции. По сообщениям СМИ, приложение стало очень распространенным (вирусным) на сервисе для просмотра коротких видео *TikTok* в феврале 2021 г. и уже было загружено более 1,5 млн раз. Однако по требованию властей 2 марта приложение было удалено из китайского магазина приложений *Apple* ввиду опасений по поводу вторжения в частную жизнь.

В марте 2021 г. полиция г. Чжэнчжоу (Центральный Китай) предупредила, что использование программного обеспечения для изменения лица сопряжено с определенными рисками безопасности, такими как утечка личной информации, и что такие технологии часто используются в преступных целях, а созданные после этого видеоролики зачастую являются порнографией. Это еще одна причина усиления защиты персональных данных в Китае.

В ст. 6 Положения вводится новое понятие «портретные права»: ни одна организация или физическое лицо не может использовать услуги «глубокого синтеза» (*deep synthesis*) для участия в деятельности, которая нарушает права других людей на защиту от неправомерного использования их изображений, защиту репутации, на неприкосновенность частной жизни, портретные права и другой контент, охраняемый законом.

Статья 9 Положения предписывает поставщикам услуг технологии «глубокого синтеза» проводить аутентификацию реальной идентификационной информации пользователей их сервиса и запрещает публиковать эту информацию.

<sup>3</sup> China mulls regulations for deep synthesis technology // Global Times. 28 Jan. 2022. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1250193.shtml>.

<sup>4</sup> Internet Information Service Deep Synthesis Management Provisions (Draft for Comment). Jan. 2022. URL: <https://digichina.stanford.edu/work/translation-internet-information-service-deep-synthesis-management-provisions-draft-for-comment-jan-2022/>.

В тех случаях, когда поставщик услуг «глубокого синтеза» предлагает функции, включающие в себя существенную обработку биометрической информации, такой как лицо и человеческий голос, перед редактированием информации пользователю услуги следует получить индивидуальное согласие субъекта на редактируемую личную информацию, за исключением случаев, предусмотренных законодательством и административными регламентами.

Таким образом, цель документа – направить эту технологию на путь здорового развития, предотвратить риски и повысить ее положительную роль в техническом отношении.

### **3. Механизмы регулирования отношений в сфере защиты персональных данных в Беларуси**

Законодательное закрепление регулирования персональных данных в Беларуси реализовано в основных положениях Закона Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-3 «О защите персональных данных» (далее – Закон РБ), вступившего в силу 15 ноября 2021 г. после его пятилетней разработки. До введения данного закона Беларусь оставалась одной из последних стран в мире, где практически не существовало защиты персональных данных. Основным инструментом, призванным содействовать выполнению операторами положений вышеуказанного закона, является комплекс прав физических лиц как субъектов персональных данных, позволяющий им контролировать и влиять на процесс обработки личной информации.

Что касается понятия персональных данных, в рамках Закона РБ предусмотрена их широкая трактовка, предполагающая включение в них IP и email-адресов физических лиц. То есть, согласно ст. 1, персональные данные – это любая информация, относящаяся к идентифицированному физическому лицу или физическому лицу, которое может быть идентифицировано. Дополнительно данной статьей вводятся понятия:

– генетические персональные данные – информация, относимая к наследуемым либо приобретенным генетическим характеристикам человека, которая содержит уникальные данные о его физиологии либо здоровье и может быть выявлена, в частности, при исследовании его биологического образца;

– специальные персональные данные – персональные данные, касающиеся расовой либо национальной принадлежности, политических взглядов, членства в профессиональных союзах, религиозных или других убеждений, здоровья или половой жизни, привлечения к административной или уголовной

ответственности, а также биометрические и генетические персональные данные;

– обработка персональных данных – любое действие или совокупность действий, совершаемые с персональными данными, включая сбор, систематизацию, хранение, изменение, использование, обезличивание, блокирование, распространение, предоставление, удаление.

Обработку персональных данных регламентирует гл. 2 Закона РБ. Обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных, за исключением случаев, предусмотренных данным законом и иными законодательными актами. В целом согласие на обработку персональных данных по закону имеет три свойства: информированность, свободность и конкретность.

Статья 6 Закона РБ определяет условия, при которых обработка персональных данных может осуществляться без согласия физического лица, в том числе согласия на обработку персональных данных (исключая специальные персональные данные) не требуется:

– для целей ведения административного и (или) уголовного процесса, осуществления оперативно-разыскной деятельности;

– для осуществления правосудия, исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов;

– в целях осуществления контроля (надзора) в соответствии с законодательными актами;

– при реализации норм законодательства в области национальной безопасности, борьбы с коррупцией, предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения;

– для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных или иных лиц, если получение согласия субъекта персональных данных невозможно, др.

Статья 8 Закона РБ определяет порядок обработки специальных персональных данных, в том числе условия, при которых не требуется согласие физического лица:

– при обработке общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами, религиозными организациями персональных данных их учредителей (членов) для достижения уставных целей при условии, что эти данные не подлежат распространению без согласия субъекта персональных данных;

– в целях организации оказания медицинской помощи при условии, что такие персональные данные обрабатываются медицинским, фармацевтическим или иным работником здравоохранения, на которого возложены обязанности по обеспечению защиты персональных данных и в соответствии с законодательством распространяется обязанность сохранять врачебную тайну;

– для осуществления правосудия, исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов, совершения исполнительной надписи, оформления наследственных прав;

– для целей ведения административного и (или) уголовного процесса, осуществления оперативно-разыскной деятельности;

– в целях обеспечения функционирования единой государственной системы регистрации и учета правонарушений;

– в целях ведения криминалистических учетов;

– в случаях, предусмотренных уголовно-исполнительным законодательством, законодательством в области национальной безопасности, об обороне, о борьбе с коррупцией, о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму, о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия масового поражения, др.

В соответствии с гл. 4 Закона РБ был также создан уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных – Национальный центр защиты персональных данных Республики Беларусь (<https://cpd.by>), – к основным функциям которого можно отнести: контроль за обработкой персональных данных операторами, рассмотрение жалоб субъектов персональных данных по вопросам обработки персональных данных, подготовку проектов актов законодательства о персональных данных, др.

#### **4. Правоохранительные практики в сфере защиты персональных данных в США**

Национальная правовая система США, функционирующая на принципах ангlosаксонской правовой семьи, не предусматривает каких-либо федеральных правовых актов по защите персональных данных, в отличие от большинства ведущих стран мира. При нарушении данных прав в основном применяют практику прецедентного права, а также положения Конституции США.

Основными действующими нормативно-правовыми актами в сфере обработки персональных данных являются законы о конфиденциальности (*Privacy Act, 1974*) и о защите частной жизни (*Privacy Protection Act, 1980*), которые регулируют деятельность органов государственной власти в этой области.

Закон о конфиденциальности 1974 г. защищает личную информацию, находящуюся в распоряжении федерального правительства, путем предотвращения несанкционированного ее распространения. Физические лица также имеют право на получение данных сведений, а также вправе быть информированными об их изменениях и передаче таких сведений кому-либо.

Очевидно, что вышеуказанные нормативные акты, принятые около полувека назад, не в полной мере отвечают требованиям современной цифровой эпохи и требуют кардинального обновления.

В 2010 г. Национальным институтом стандартов и технологий (*National Institute of Standards and Technology, NIST*) было разработано Руководство по защите конфиденциальности личной информации (*NIST Special Publication 800-122 Guide to Protecting the Confidentiality of Personally Identifiable Information (PII)*)<sup>5</sup>, целью которого стало правовое регулирование деятельности государственных органов и федеральных агентств по защите персональных данных граждан. Однако этот акт содержит лишь общие рекомендации по защите персональных данных без детализации механизма выполнения его требований, а также определения основных понятий.

В США под персональными данными понимается любая информация о физическом лице, хранимая агентством, включая (1) сведения, которые могут быть использованы для идентификации физического лица или слежки за ним, например имя, номер документа социального страхования, дата и место рождения, девичья фамилия матери или биометрические параметры, и (2) любые другие сведения, которые связаны или могут быть связаны с физическим лицом, например медицинская, образовательная, финансовая информация и информация о трудоустройстве.

Этот акт определяет принципы обращения с персональными данными, в числе которых:

– ограничение порядка получения этих данных, т. е. использование только законных способов для этого, а при необходимости и получение согласия

<sup>5</sup> URL: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-122.pdf>.

субъекта персональных данных на сбор такой информации;

– персональные данные должны по содержанию соответствовать целям, для достижения которых они будут использоваться; необходимо, чтобы они были точными, полными и регулярно обновляемыми;

– персональные данные не должны распространяться, передаваться кому-либо конкретно или иным образом использоваться для целей, отличных от заявленных, кроме как с согласия субъекта данных или в силу закона, др.

Это свидетельствует о том, что в США отсутствует единый механизм, регламентирующий обработку и защиту персональных данных.

При этом действующие правовые нормы содержат в основном определения соответствующих понятий и общие рекомендации, которые адресованы преимущественно государственным органам. В то же время текущего контроля над операторами персональных данных не ведется, а ответственность наступает лишь после утечки конфиденциальной информации. После выявления таких случаев нередко возникают проблемы с квалификацией преступления. Таким образом, персональная информация отдельных лиц очень уязвима.

Например, в марте 2021 г. жительница штата Пенсильвания Рафаэлла Споун (*Raffaela Spone*) обвинялась в использовании искаженных изображений и видео, созданных по технологии дипфейк, для дискредитации нескольких участников команды чирлидеров, которые составляли конкуренцию ее дочери. На сфальсифицированном контенте соперницы ее дочери предстали употребляющими алкоголь и курившими электронные сигареты. Обвинитель квалифицировал данные действия лишь как кибербуллинг именно из-за отсутствия достаточной правовой базы по защите персональных данных<sup>6</sup>.

### 5. Сравнительный анализ правового регулирования защиты персональных данных в России и зарубежных странах

При разработке законодательства о персональных данных наша страна использовала ключевые принципы ведущих государств мира, учитывая ранее сформированные отечественные подходы к обеспе-

чению информационной безопасности. Российская Федерация в области защиты персональных данных ратифицировала Конвенцию Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (ETS № 108, 1981 г.), в соответствии с которой в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных был принят Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>7</sup> (далее – Закон РФ). Впоследствии были приняты федеральные законы о внесении изменений в Закон РФ от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ<sup>8</sup> и от 30 декабря 2020 г. № 519-ФЗ<sup>9</sup>, при этом последние поправки вступили в силу с 1 марта 2021 г., ужесточив ответственность за утечку персональных данных

В Законе РФ под персональными данными в широком смысле понимается «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)» (ч. 1 ст. 3).

При этом под обработкой персональных данных понимается «любое действие (операция) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных» (п. 2 ст. 3).

В ст. 9 указано, что субъект персональных данных принимает решение о предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе.

Статья 11 Закона РФ определяет порядок использования биометрических персональных данных, под которыми понимаются «сведения, которые характеризуют физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность (биометрические персональные данные) и которые используются оператором для установления личности субъекта персо-

<sup>6</sup> Fitzsimons T. US News Pennsylvania cheer squad mom allegedly cyberbullied minors with deepfakes, officials say // NBC News. March 14, 2021. URL: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/pennsylvania-cheer-squad-mom-allegedly-cyberbullied-minors-deepfakes-officials-say-n1261055>.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3451.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4701.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1. Ст. 58.

нальных данных, могут обрабатываться только при наличии согласия в письменной форме субъекта персональных данных». Исключением, когда не требуется согласия субъекта, являются случаи, предусмотренные ч. 2 ст. 11: «в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, в связи с осуществлением правосудия и исполнением судебных актов, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации об обороне, о безопасности, о противодействии терроризму, о транспортной безопасности, о противодействии коррупции, об оперативно-разыскной деятельности, о государственной службе, уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Сравнивая подходы к защите персональных данных в России и законодательствах других стран, рассмотренных выше, можно сделать следующие выводы:

1. В Российской Федерации существует единый механизм, включающий полномочия всех участников: операторов, субъектов и государственных уполномоченных органов, – при этом данный механизм основывается на условии обязательности защиты персональных данных. Российские нормативные документы регламентируют конкретные меры по защите персональных данных и ответственность за их утечку. Практически аналогичным является белорусское законодательство в данной области, которое фактически повторяет российские нормативные акты. Можно отметить, что законодательство обеих стран носит превентивный характер и направлено наупреждение нарушений.

2. В Соединенных Штатах Америки не существует единого механизма, который бы регламентировал обработку и защиту персональных данных, при этом нормативные акты носят характер общих рекомендаций. Также в США активно применяется практика прецедентного права, т. е. ответственность операторов наступает только после фактической утечки конфиденциальной информации, что препятствует формированию эффективной системы защиты частной информации граждан. Такой путь обеспечения защиты персональных данных кардинально отличается от пути большинства европейских стран.

3. Республика Беларусь еще только начинает ощущать последствия угроз в сфере защиты персональных данных и в то же время имеет свое видение к обеспечению права на неприкосновенность лич-

ной жизни. Однако ее опыт новичка в этой сфере, только формирующего законодательство, также может быть полезен для нашей страны, учитывая близость наших стран и менталитет народов.

4. Страной с наиболее активно развивающимися цифровыми технологиями и в связи с этим столь же стремительно формирующимся законодательством по защите персональных данных является Китайская Народная Республика. При этом ее первые законодательные и подзаконные акты по защите персональных данных по большей мере систематизируют общие рекомендации по защите личной информации и правила по использованию инновационных технологий для ее сбора и обработки. Это обстоятельство и должно послужить причиной пристального внимания отечественного законодателя к опыту этой страны как в связи с появлением новых угроз, вызванных развитием научно-технического прогресса, так и с успехами наших соседей в ихнейтрализации и преодолении.

## 6. Заключение

Настоящее исследование направлено на решение актуальной проблемы обеспечения адекватной защиты персональных данных в России в условиях стремительной цифровизации всех сфер жизни общества, без ущемления прав человека на неприкосновенность личной жизни.

Основываясь на проведенном анализе, следует констатировать, что развитие информационно-коммуникационных технологий неминуемо приводит к ситуациям, угрожающим обеспечению прав человека. Ни технические, ни законодательные, ни этические препятствия не способны полностью устранить эту проблему.

С другой стороны, чрезмерные ограничения в получении, хранении и обработке этих данных судебными и правоохранительными органами могут существенного затруднить обеспечение государственной безопасности, противодействие преступности и таким ее опасным проявлениям, как терроризм, а также охрану общественного порядка.

Трудно объяснимы, сложно контролируемы, а значит, и неэффективны требования получения согласия от субъекта на обработку его персональных данных, в частности изображения лица, его голоса и т. п., которые он добровольно размещает в глобальной сети «Интернет» (в социальных сетях, на видеоХостингах и т. п.).

Как и несколько лет назад при появлении цифровой фотографии, мы стоим на пороге очередного качественного скачка развития технологий, позволя-

ющих изменить виртуальные изображения человека, аудиограмму его голоса и подделать их под иное конкретное лицо. Это неминуемо приведет к появлению новых способов совершения правонарушений, к противодействию которым необходимо готовиться уже сейчас, как технически, так и законодательно.

Оперативный мониторинг правоприменительной практики, как отечественной, так и зарубежной, позволит если не исключить, то хотя бы минимизировать ущерб от таких проявлений. Изучение опыта законодателей зарубежных стран (прежде всего Китая) и его адаптация под отечественную специфику также будут способствовать решению этих задач.

Основными направлениями совершенствования отечественного законодательства в сфере защиты персональных данных следует считать:

– оперативную корректировку объема и вида персональных данных, требующих особой защиты;

– определение вида персональных данных, обработка которых возможна только с согласия самого субъекта;

– правовое реагирование на появление новых угроз в связи появлением ранее неизвестных технологий (на примере глобального синтеза биометрической информации лица – дипфейк);

– усиление и дифференциация гражданско-правовой, административной и уголовной ответственность за ненадлежащую защиту персональных данных, нарушение при этом прав человека.

Выражаем надежду, что тема соблюдения прав человека при использовании технологий обработки персональных данных будет в фокусе постоянного внимания специалистов в этой сфере, ученых и практиков, что позволит достаточно эффективно противодействовать преступным проявлениям в этой сфере.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Виноградова Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбаев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 5–19. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).5-19.
2. Мочалов А. Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности / А. Н. Мочалов // Lex russica. – 2021. – Т. 74, № 9 (178). – С. 88–101. – DOI: 10.17803/1729-5920.2021.178.9.088-101.
3. Цифровое право : учеб. / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. – М. : Проспект, 2020. – 640 с.
4. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий : моногр. / под ред. А. В. Минбаева. – М. : Проспект, 2020. – 264 с.
5. Талапина Э. В. Защита персональных данных в цифровую эпоху: Российское право в европейском контексте / Э. В. Талапина // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2018. – Т. 13, № 5. – С. 117–150.
6. Жарова А. К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека / А. К. Жарова // Юрист. – 2020. – № 3. – С. 55–61.
7. Nikolskaia K. Artificial Intelligence in Law / K. Nikolskaia, V. Naumov // 2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies (FarEastCon). – Vladivostok, 2020. – Р. 1–4. – DOI: 10.1109/FarEastCon50210.2020.9271095.
8. 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. – Р. 56–58. – DOI: 10.1109/ITQMIS51053. 2020.9322897.
9. 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.
10. Волынский А. Ф. К вопросу о создании единой государственной системы регистрации граждан: проблемы, пути их решения / А. Ф. Волынский // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 9. – С. 56–58.
11. Максимов Н. В. Правовые вопросы дактилоскопирования гражданского населения / Н. В. Максимов // Казанские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Казань, 2022. – С. 193–196.

12. Бугаев К. В. Права человека и сроки хранения дактилоскопической информации: Российский опыт / К. В. Бугаев // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2008. – Т. 21, № 1 (60). – С. 211–216.
13. Михайлов М. А. Этические проблемы дактилоскопической регистрации населения / М. А. Михайлов // Совершенствование системы дактилоскопической регистрации : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (8 окт. 2015 г.). – М. : Юрлитинформ, 2016. – С. 153–160.
14. Михайлов М. А. Биометрия: Новое слово в идентификации личности / М. А. Михайлов // Воронежские криминалистические чтения : сб. науч. тр. / под ред. О. Я. Баева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. – Вып II. – С. 267–280.
15. Михайлов М. А. Правовые и этические аспекты распространения и использования систем идентификации человека путем электронного распознавания лица / М. А. Михайлов // Проблемы получения и использования доказательственной и криминалистически значимой информации : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. М. А. Михайлов. – Симферополь : Ариал, 2019. – С. 79–82.
16. 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. – Vol. 15, iss. 1. – P. 80–92. – DOI: 10.2478/jeb-2020-0007.
17. Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям / Е. В. Лунгу // Право-применение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 69–75. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.
18. 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.
19. Егорова М. А. Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии / М. А. Егорова, А. В. Минбаев, О. В. Кожевина, А. Дюфло // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 250–262. – DOI: 10.21638/spbu14.2021.201.
20. Анисимов В. А. Геномная регистрация всего населения и этические вопросы формирования и использования соответствующих баз данных / В. А. Анисимов, А. М. Сагитов, Э. К. Хуснутдинова, В. И. Луценко, А. В. Чемерис, Ф. Г. Аминев // Актуальные проблемы судебно-экспертной деятельности в уголовном, гражданском, арбитражном процессе и по делам об административных правонарушениях : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. 9 нояб. 2018 г. – Уфа : РИЦ БашГУ, 2018. – С. 16–22.
21. Матвеев Ю. Н. Технологии биометрической идентификации личности по голосу и другим модальностям / Ю. Н. Матвеев // Вестник Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. – 2012. – № 3 (3). – С. 5. – DOI: 10.18698/2308-6033-2012-3-91.
22. Westerlund M. The Emergence of Deepfake Technology: A Review // Technology innovation management review. – 2019. – Vol. 9, iss. 11, – P. 39–52.
23. Fitzgerald A. Our Deepfake Future // Virginia Quarterly Review. – 2020. – Vol. 96, no. 1. – P. 8–13.
24. Zendran M. Swapping Face Images with Generative Neural Networks for Deepfake Technology – Experimental Study / M. Zendran, A. Rusiecki // Procedia computer science. – 2021. – Vol. 192. – P. 834–843.
25. Qunjian Wu. An EEG-Based Person Authentication System with Open-Set Capability Combining Eye Blinking Signals / Qunjian Wu, Ying Zeng, Chi Zhang, Li Tong, Bin Yan // Sensors (Basel). – 2018. – Vol. 18, iss. 2. – Art. 335. – DOI: 10.3390/s18020335.
26. Hui-Ling Chan. Challenges and Future Perspectives on Electroencephalogram-Based Biometrics in Person Recognition / Hui-Ling Chan, Po-Chih Kuo, Chia-Yi Cheng, Yong-Sheng Chen // Frontiers in Neuroinformatics. – 2018. – Vol. 12. – Art. 66. – DOI: 10.3389/fninf.2018.00066.
27. Ушмаев О. С. Биометрическая идентификация по радужной оболочке глаза: Текущее состояние и перспективы / О. С. Ушмаев // Графикон'2011 : 21-я междунар. конф. по компьютерной графике и машинному зрению. – М. : МАКС Пресс, 2011. – С. 192–194.
28. Барсуков С. С. Криминалистическая идентификация по радужной оболочке и сетчатке глаза: Современные возможности и проблемы применения / С. С. Барсуков // Юристъ-Правоведъ. – 2021. – № 1 (96). – С. 170–175.
29. Еременко Ю. И. Об идентификации клавиатурного почерка пользователей / Ю. И. Еременко, Ю. С. Олюнина // Перспективы развития информационных технологий. – 2016. – № 28. – С. 145–151.

30. Уварова А. В. Идентификация по клавиатурному почерку / А. В. Уварова, Е. А. Вещев // Интеграция науки и образования : сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск : Апекс, 2017. – С. 27–30.
31. Разумов Е. А. Цифровое диктаторство: особенности системы социального кредита в КНР / Е. А. Разумов // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. – 2019. – № 24. – С. 94–95.
32. Пинкевич Т. В. Нарушение неприкосновенности частной жизни при использовании технологии «больших данных» / Т. В. Пинкевич, А. В. Нестеренко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 3 (47). – С. 143–147.

#### REFERENCES

1. Vinogradova E.V., Polyakova T.A., Minbaleev A.V. Digital profile: concept, regulation mechanisms and implementation problems. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, Vol. 5, no. 4, pp. 5–19. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).5-19. (In Russ.).
2. Mochalov A.N. Digital profile: main risks for constitutional human rights in the face of legal uncertainty. *Lex russica*, 2021, vol. 74, no. 9 (178), pp. 88–101. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.178.9.088-101. (In Russ.).
3. Blazheev V.V., Egorova M. A. (eds.). *Digital law*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 640 p. (In Russ.).
4. Minbaleev A.V. (ed.). *Mechanisms and models of regulation of digital technologies*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 264 p.
5. Talapina E.V. Protection of personal data in the digital age: Russian law in the European context. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk = Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2018, vol. 13, no. 5, pp. 117–150. (In Russ.).
6. Zharova A.K. Issues of ensuring the security of a person's digital profile. *Yurist = Lawyer*, 2020, no. 3, pp. 55–61. (In Russ.).
7. Nikolskaia K., Naumov V. Artificial Intelligence in Law, in: *2020 International Multi-Conference on Industrial Engineering and Modern Technologies (FarEastCon)*, Vladivostok, 2020, pp. 1–4. DOI: 10.1109/FarEastCon50210.2020.9271095.
8. 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, 2020, pp. 56–58. DOI: 10.1109/ITQMIS51053.2020.9322897.
9. Naumov V.B. (ed.). *Legal and ethical aspects related to the development and application of artificial intelligence systems and robotics: history, current state and development prospects*, Monograph. St. Petersburg, NP-Print Publ., 2020. 258 p. (In Russ.).
10. Volynsky A.F. On the issue of creating a unified state system for registering citizens: problems, ways to solve them. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2011, no. 9, pp. 56–58. (In Russ.).
11. Maksimov N.V. Legal issues of fingerprinting the civilian population, in: *Kazanskie ugоловно-процессуальные и криминалистические чтения*, Materials of the International scientific-practical conference, Kazan, 2022, pp. 193–196. (In Russ.).
12. Bugaev K.V. Human rights and terms of storage of fingerprint information: Russian experience. *Uchenye zapiski Tavricheskogo natsional'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Seriya: Yuridicheskie nauki = Scientific notes of the Taurida National University named after V.I. Vernadsky. Series: Legal Sciences*, 2008, vol. 21, no. 1 (60), pp. 211–216. (In Russ.).
13. Mikhailov M.A. Ethical problems of fingerprint registration of the population, in: *Sovershenstvovanie sistemy daktiloskopicheskoi registratsii*, a collection of materials of the International scientific and practical conferences (October 8, 2015), Moscow, Yurlitinform Publ., 2016, pp. 153–160. (In Russ.).
14. Mikhailov M.A. Biometrics: A new word in personal identification, in: Baev O.Ya. (ed.). *Voronezhskie kriminalisticheskie чтения*, collection of scientific works, iss. II, Voronezh, Voronezh State University Publ., 2009, pp. 267–280. (In Russ.).
15. Mikhailov M.A. Legal and ethical aspects of the distribution and use of human identification systems by electronic face recognition, in: Mikhailov M.A. (ed.). *Problemy polucheniya i ispol'zovaniya dokazatel'stvennoi i*

*kriminalisticheski znachimoi informatsii*, materials of the International Scientific and Practical Conference, Simferopol, Arial Publ., 2019, pp. 79–82. (In Russ.).

16. 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, vol. 15, iss. 1, pp. 80–92. DOI: 10.2478/jeb-2020-0007.

17. Lungu E.V. Pandemic COVID-19. A new challenge to constitutional relations. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75. (In Russ.).

18. Blazheev V.V., Egorov M.A. (eds.). *Legal regulation of artificial intelligence in a pandemic and infodemic*. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).

19. Egorova M.A., Minbaleev A.V., Kozhevina O.V., Duflo A. The main directions of legal regulation of the use of artificial intelligence in a pandemic. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Bulletin of St. Petersburg University. Law*, 2021, vol. 12, no. 2. pp. 250–262. DOI: 10.21638/spbu14.2021.201. (In Russ.).

20. Anisimov V.A., Sagitov A.M., Khusnutdinova E.K., Lutsenko V.I., Chemeris A.V., Aminev F.G. Genomic registration of the entire population and ethical issues of the formation and use of relevant databases, in: *Aktual'nye problemy sudebno-ekspertnoi deyatel'nosti v ugolovnom, grazhdanskem, arbitrazhnym protsesse i po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh*, Materials of the VII International Scientific and Practical Conference, November 9, 2018, Ufa, Bashkir State University Publ., 2018, pp. 16–22. (In Russ.).

21. Matveev Yu.N. Technologies for biometric identification of a person by voice and other modalities. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta im. N.E. Baumana = Bulletin of Bauman Moscow State Technical University*, 2012, no. 3 (3), p. 5. DOI: 10.18698/2308-6033-2012-3-91. (In Russ.).

22. Westerlund M. The Emergence of Deepfake Technology: A Review. *Technology innovation management review*, 2019, vol. 9, iss. 11, pp. 39–52.

23. Fitzgerald A. Our Deepfake Future. *Virginia Quarterly Review*, 2020, vol. 96, no. 1, pp. 8–13.

24. Zendran M., Rusiecki A. Swapping Face Images with Generative Neural Networks for Deepfake Technology – Experimental Study. *Procedia computer science*, 2021, vol. 192, pp. 834–843.

25. Qunjian Wu, Ying Zeng, Chi Zhang, Li Tong, Bin Yan. An EEG-Based Person Authentication System with Open-Set Capability Combining Eye Blinking Signals. *Sensors (Basel)*, 2018, vol. 18, iss. 2, art. 335. DOI: 10.3390/s18020335.

26. Hui-Ling Chan, Po-Chih Kuo, Chia-Yi Cheng, Yong-Sheng Chen. Challenges and Future Perspectives on Electroencephalogram-Based Biometrics in Person Recognition. *Frontiers in Neuroinformatics*, 2018, vol. 12, art. 66. DOI: 10.3389/fninf.2018.00066.

27. Ushmaev O.S. Biometric Iris Identification: Current State and Prospects, in: *Grafikon'2011*, 21st International Conference on Computer Graphics and Machine Vision, Moscow, MAKS Press Publ., 2011, pp. 192–194. (In Russ.).

28. Barsukov S.S. Forensic identification by the iris and retina: Modern possibilities and problems of application. *Yurist-Pravoved = Lawyer-Pravoved*, 2021, no. 1 (96), pp. 170–175. (In Russ.).

29. Eremenko Yu.I., Olyunina Yu.S. On the identification of users' keyboard handwriting. *Prospects for the development of information technologies*, 2016, no. 28, pp. 145–151. (In Russ.).

30. Uvarova A.V., Veshchev E.A. Identification by keyboard handwriting, in: *Integratsiya nauki i obrazovaniya*, Collection of articles based on the materials of the international scientific-practical conference, Irkutsk, Apeks publ., 2017, pp. 27–30. (In Russ.).

31. Razumov E.A. Digital dictatorship: features of the social credit system in China. *Trudy instituta istorii, arkheologii i etnografii DVO RAN = Proceedings of the Institute of History, Archeology and Ethnography of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2019, no. 24, pp. 94–95. (In Russ.).

32. Pinkevich T.V., Nesterenko A.V. Violation of privacy when using big data technology. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii = Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, no. 3 (47), pp. 143–147. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Михайлов Михаил Анатольевич** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса  
Севастопольский государственный университет

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Mikhail A. Mikhailov** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Procedure  
Sevastopol State University

299011, Россия, г. Севастополь, ул. Университетская, 33  
E-mail: mmikh1@ya.ru  
SPIN-код РИНЦ: 7307-3426; AuthorID: 189185

**Кокодей Татьяна Александровна** – доктор экономических наук, доцент, профессор (заведующий) кафедры педагогики и психологии творческого развития  
*Севастопольский государственный университет*  
299011, Россия, г. Севастополь, ул. Университетская, 33  
E-mail: tanya.kokodey@gmail.com  
SPIN-код РИНЦ: 4665-9541; AuthorID: 840438

33, Universitetskaya ul., Sevastopol, 299011, Russia  
E-mail: mmikh1@ya.ru  
RSCI SPIN-code: 7307-3426; AuthorID: 189185

**Tatiana A. Kokodey** – Doctor of Economics, Associate Professor; Professor (Head), Department of Pedagogy and Psychology of Creative Development  
*Sevastopol State University*  
33, Universitetskaya ul., Sevastopol, 299011, Russia  
E-mail: tanya.kokodey@gmail.com  
RSCI SPIN-code: 4665-9541; AuthorID: 840438

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Михайлов М.А. Цифровые инновации и права человека: дилеммы международной правоохранительной практики / М.А. Михайлов, Т.А. Кокодей // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 120–133. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).120-133.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mikhailov M.A., Kokodey T.A. Digital innovation and human rights: dilemmas in international law enforcement practice. *Правоприменение = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 120–133. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).120-133. (In Russ.).

## ОЭСР И ДЕОФШОРИЗАЦИЯ КАРЛИКОВЫХ ГОСУДАРСТВ ЕВРОПЫ

М.Б. Алимова-Нефёдова<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия

<sup>2</sup> Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

8 марта 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Выявляются причины, побудившие карликовые государства Европы, не являющиеся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к активному взаимодействию с ней в вопросах ликвидации фактически существовавших на их территориях офшорных зон. Устанавливаются места и роли европейских карликовых государств в качестве налоговых убежищ в международных экономических отношениях, выявляются механизмы, задействованные на международной арене для борьбы с уклонением от уплаты налогов. В задачи исследования входило рассмотрение динамики (становление, изменение и развитие) отношений между ОЭСР и указанными государствами, а также определение условий, влиявших и влияющих на стратегию поведения этой международной экономической организации и карликовых государств Европы в отношении друг друга. Как в отечественной, так и зарубежной доктрине имеется достаточно большой массив научных исследований, посвященных борьбе с офшорами и деятельности ОЭСР в этом направлении, однако научных работ по противостоянию в вопросе ухода от уплаты налогов между этой организацией и не просто офшорными зонами, а пусть и карликовыми, но суверенными европейскими государствами, при чем не являющимися членами Европейского Союза и самой ОЭСР, крайне мало, что и предопределило востребованность и актуальность настоящей статьи. В результате проведенного исследования делается вывод о том, что в рамках отношений карликовых государств Европы и ОЭСР в вопросах международной борьбы с уклонением от уплаты налогов можно выделить три этапа, и если в начале этой борьбы рассматриваемые государства имели некоторый успех, в итоге под воздействием ряда факторов (мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., наличие у этих государств «особых отношений» с их соседями, учреждение Глобального форума по транспарентности и обмену информацией для целей налогообложения, принятие международных актов, направленных на борьбу с офшорами, и др.) они были вынуждены пойти на сотрудничество с ОЭСР и принять предписанные ею правила, а также установленные ею механизмы межгосударственного контроля в налоговой сфере.

## OECD AND DEOFFSHORIZATION OF MICROSTATES OF EUROPE

Mariia B. Alimova-Nefedova<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia

<sup>2</sup> MGIMO University, Moscow, Russia

### Article info

Received –

2022 March 8

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The article is devoted to studying the issue of the formation of the international legal regulation of the activities of so-called offshore zones – special jurisdictions that specialize in providing financial services to non-residents in conditions of low or zero taxation, stability and confidentiality. Since the late 1990s, the most successful anti-offshore policy has been conducted (in close cooperation with the G20 states) by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), which has begun to actively use both organizational and international legal methods in its activities. The most successful examples include the OECD adopting the International Standards for the Exchange of Tax Information (Tax Information Exchange Agreements) in 2009, the Base Erosion and Profit Shifting Program in 2013 (which has become its most significant and successful initiative), the Multilateral Competent Authority Agreement in 2014, as well as the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting in 2016, and others.

### Keywords

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), offshore zone, European

microstates, BEPS, international tax law

However, in Europe the OECD was forced to face a situation where not only member states or specific territories that are in one form or another directly dependent on said states served as offshore zones, but also small (micro) sovereign states that were not its members. The microstates of Europe ended up resisting the OECD's anti-offshore activities for quite a while, since the high profitability of the offshore business made these states accustomed to getting "easy" money, and their population – to the high standard of living, which was largely provided for by these funds. The conducted research allowed the author to draw the conclusion that multiple stages can be singled out in this confrontation, during which the microstates of Europe, somewhat successful at first, were eventually forced to cooperate with the OECD and officially accept the rules the latter, as well as the mechanisms of interstate tax control it introduced. To a large extent, this stemmed from the fact that the microstates feared the G20 countries would levy sanctions against them, as well as because some of the microstates of Europe, in light of the instability of the world financial and economic system, were looking for ways to access the European market by obtaining the status of associated EU members. Nonetheless, while formally adhering to the OECD requirements, the microstates of Europe are still attempting to provide offshore services to nonresidents by transforming and significantly complicating the financial schemes used for such purposes. General scientific methods, the technic method, the concrete-historical and the historical-genetic methods, as well as the formal-dogmatic and the systemic approaches were used within the framework of the study. Offshores and the settlement of cross-border tax relations is one of the most vital economic problems of our time, yet no fundamental scientific research on the international relations of the OECD and the microstates of Europe has yet been carried out.

## 1. Введение

Офшорные схемы уклонения от уплаты налогов не являются порождением современности. Известно, что еще в древней Греции после введения Афинами двухпроцентного импортного и экспортного налога греческие и финикийские купцы стали использовать в качестве налоговых убежищ соседние острова, на которых торговля и осуществлялась, поскольку там никаких законов (а следовательно, и налогов) вообще не существовало. Впрочем, и в дальнейшем подобные налоговые убежища не были большой редкостью [1, с. 2–3].

Первые попытки государств совместно противодействовать уклонению отдельных компаний от уплаты налогов на трансграничном уровне предпринимались еще в XIX в. Эти попытки не всегда были удачными, и в начале XX в. в чьих-то светлых головах на разных концах нашей планеты появилась мысль о том, что государствам процесс уклонения от налогов компаний-нерезидентов (т. е. осуществляющих свою коммерческую деятельность в других государствах) следует если не возглавить, то поддержать и на этом неплохо заработать. В итоге начиная с конца 1920-х гг. на территории Швейцарии, Люксембурга и Лихтен-

штейна в Европе, а также Панамы в Латинской Америке такие компании получили неожиданную поддержку в виде появления (как результата официальной финансовой политики этих государств) первых офшорных зон<sup>1</sup>, под которыми в настоящее время понимаются государства (или территории), которые специализируются на предоставлении нерезидентам (физическими и/или юридическими лицами) финансовых услуг в условиях низкого или нулевого налогового обложения, стабильности и строгой конфиденциальности, помогая им тем самым уходить от более высоких налогов в государстве, где они фактически осуществляют свою хозяйственную деятельность [2, с. 31]. В силу своей большой финансовой эффективности опыт этих государств и стал соответствующим примером для других юрисдикций.

Такая тактика вежливого ограбления своих ближних и дальних соседей вряд ли могла понравиться тем государствам, которые в результате ее осуществления недополучали значительные суммы в свой бюджет. К этому же времени следует отнести и первые целенаправленные шаги в области международного противодействия подобной государственной финансовой политике, которые в те годы

<sup>1</sup> Довольно часто при незначительном изменении содержания как в официальных документах, так и в доктрине вместо этого понятия применяются и иные термины:

«оффшорные юрисдикции», «налоговые гавани», «налоговые оазисы», «оффшорные финансовые центры» и др.

предпринимались в основном в рамках деятельности Лиги Наций. Правда, следует согласиться с тем, что эти «немногие примеры показали не путь, а скорее направление, в котором необходимо двигаться» [3, с. 45–46].

С началом 1950-х гг. оказание офшорных услуг в силу целого ряда причин (прежде всего их высокой доходности и отсутствия какой-либо ответственности) начинает становиться распространенным бизнесом, который в 1980–1990-е гг. в результате активизации процессов глобализации приобретает просто невероятные масштабы [4]. В силу все возрастающего количества и популярности офшоров они постепенно становятся серьезной угрозой стабильности не только для экономики отдельных государств, но и мировой финансовой системы в целом [5; 6, с. 54–55], а временами даже приобретают характер значительной политической проблемы для международных отношений [7].

Неудивительно, что офшорные зоны начинают являться объектом особого внимания и даже контроля со стороны не только отдельных государств, но и международных организаций и ряда неформальных структур, в числе которых можно назвать Международный валютный фонд, Совет финансовой стабильности, Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), а также таких неформальных институтов, как «Группы семи» (G7) и особенно «Группы двадцати» (G20). Однако лидирующее место в международной антиофшорной деятельности постепенно занимает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>2</sup>. Первоначально она, по существу, представляла собой международную организацию европейских государств, но постепенно ее интересы и компетенции (не без помощи государств G20) распространяются на весь мир.

Тем не менее ее особым вниманием по-прежнему пользовался европейский регион, одной из ха-

рактерных черт офшорного бизнеса которого являлось то, что основная масса офшорных зон здесь располагалась либо на территории государств, являющихся членами ОЭСР (Люксембург, Бельгия, Швейцария, Австрия и др.), либо на отдельных зависимых от государств – членов ОЭСР территориях (например, Британская заморская территория Гибралтар, Коронные земли Великобритании – острова Гернси, Джерси, Мэн и т. п.).

Из этого общего правила было одно исключение: среди активно действующих офшорных зон в Европе было несколько небольших (их даже называют карликами) суверенных государств<sup>3</sup>, которые не являлись (и не являются) членами этой организации<sup>4</sup>. До начала 1960-х гг. экономика этих стран была слабо развита (за исключением, пожалуй, Монако), а Мальта вообще представляла собой колонию Великобритании. Их финансовое положение с многолетним хроническим бюджетным дефицитом было крайне тяжелым, уровень жизни граждан (подданных) – очень низким, да и сами эти государства в силу так называемых «особых отношений» с некоторыми своими соседями<sup>5</sup> рассматривались как протектораты [8, с. 328]. Вследствие указанных обстоятельств не будет преувеличением сказать, что они находились на самых задворках не только мировой, но и европейской экономической и политической жизни.

Но с середины 1960-х гг. экономическая ситуация в этих государствах начинает стремительно изменяться в лучшую сторону: наступил период постепенного превращения этих государств в офшорные зоны, своеобразный налоговый рай для иностранных резидентов, осуществляющих свою хозяйственную деятельность на территории другого или других (как правило, европейских) государств, но не желающих платить установленные в них высокие налоги<sup>6</sup>. Постоянно увеличивающийся приток «легких» денег привел эти государства к невиданному ими ранее

<sup>2</sup> Сразу оговоримся, что деятельность ОЭСР (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) направлена не только на борьбу с уклонениями от уплаты налогов, но и на противодействие отмыванию денег, коррупции и взяточничеству, а также на анализ и выработку рекомендаций своим членам по различным экономическим вопросам, но в настоящем исследовании мы ограничимся только одним из этих направлений – борьбой с уклонением от уплаты налогов на трансграничном уровне.

<sup>3</sup> Все они являются членами Организации Объединенных Наций, стать которыми могут только суверенные государства.

<sup>4</sup> К карликам европейским государствам принят относить те государства этого региона, которые меньше по пло-

щади и населению Великого Герцогства Люксембург. Этим требованиям в настоящее время отвечают пять государств: Княжество Монако, Святая Республика Сан-Марино, Княжество Лихтенштейн, Республика Мальта и Княжество Андорра.

<sup>5</sup> Андорры – с Испанией и Францией, Лихтенштейна – со Швейцарией, Сан-Марино – с Италией, Монако – с Францией, Мальта долгое время после получения независимости сохраняла уникальные отношения с бывшей метрополией – Великобританией.

<sup>6</sup> Воспользоваться подобными услугами пожелали многие. Достаточно сказать, что в Лихтенштейне в отдельные годы количество зарегистрированных офшорных организаций превышало численность населения страны.

процветанию. Бюджетный дефицит, долги и низкий уровень жизни ушли в прошлое. В них стали строиться великолепные здания, прокладываться высокого качества дороги, совершенствоваться социальная, транспортная, экономическая инфраструктуры. На этой волне все эти государства преодолевают серьезные барьеры в вопросе их принятия в качестве не «ассоциированных», а именно полноправных членов ООН и других международных межправительственных организаций и т. д. [9].

Понятно, что между карликовыми государствами Европы и ОЭСР не могло не возникнуть противостояния, ведь потеря этими странами ставших уже привычными для них финансовых поступлений от офшорного бизнеса неизбежно должна была нанести мощный удар по их экономике, привести к существенному сокращению государственных (и частных) доходов, а также к отказу от выполнения существующих и создания новых социальных программ, т. е. повлечь за собой значительное падение уровня жизни их граждан. И такое противостояние не только возникло, но и продолжалось довольно длительный период, в котором, по нашему мнению, можно выделить несколько этапов. Эти этапы в чем-то совпадают с общими этапами эволюционного совершенствования деятельности ОЭСР по указанному направлению, но отличаются от устоявшихся в доктрине представлений об исторических этапах становления и развития офшорного бизнеса в целом [10]. Одной из причин этого является то, что по вопросу взаимодействия карликовых европейских государств и ОЭСР практически отсутствуют какие-либо фундаментальные научные исследования.

## 2. Развитие отношений ОЭСР с карликовыми государствами Европы

### 2.1. До 2008 г.: противостояние

Отдельные вопросы борьбы с уклонением от уплаты налогов на трансграничном уровне привлекали к себе внимание еще «предшественника» ОЭСР – Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС)<sup>7</sup>. Так, в ее структуре в 1956 г. даже был создан специальный Комитет по фискальным вопросам, которому, в частности, была пору-

чена разработка для государств-членов модели двустороннего налогового соглашения. Такая Типовая Конвенция об избежании двойного налогообложения доходов и капитала<sup>8</sup> была разработана и опубликована в 1963 г.

Тем не менее первые попытки борьбы с офшорами (или, иначе, деофшоризации) именно ОЭСР стали предприниматься только с конца 1980-х гг.

Так, в апреле 1987 г. ОЭСР публикует Доклад (в некоторых отечественных источниках его называют отчетом) «Международное налоговое избежание и уклонение», в котором в качестве одной из фундаментальных международных экономических проблем были указаны офшорные финансовые центры<sup>9</sup>. В продолжение этого подхода в 1988 г. ОЭСР (совместно с Советом Европы) разрабатывает уже юридически обязательную для участников в ней государств Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам<sup>10</sup>, основной целью которой было предотвращение уклонения от уплаты всех видов налогов (кроме таможенных пошлин). Надо признать, что эта конвенция нанесла ощутимый удар по концепции банковской тайны, т. е. по одному из «столпов» оказания нерезидентам услуг офшорами и базовой основы безнаказанности самих офшоров.

Итогом дальнейшей работы ОЭСР в этом направлении стал опубликованный этой организацией в 1998 г. другой доклад – под названием «Недобросовестная налоговая конкуренция: формирующаяся глобальная проблема»<sup>11</sup>. В нем, помимо прочего, были сформулированы критерии офшорных зон, способствующие их выявлению и квалификации в качестве таковых [11, с. 332; 12, с. 48–49], а также была предпринята попытка обобщить уже имеющийся опыт использования ненадлежащей налоговой практики в глобальном масштабе, сгруппированный по трем направлениям: 1) совершенствование национального налогового законодательства; 2) рекомендации по формированию условий и заключению договоров об избежании двойного налогообложения; 3) интенсификация международного сотрудничества и обмена информацией [12, с. 49–50; 13, с. 37].

<sup>7</sup> Конвенция о преобразовании ОЕЭС в ОЭСР была подписана в декабре 1960 г.

<sup>8</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development. Model Double Taxation Convention on Income and on Capital. Paris: OECD, 1977. 16 p.

<sup>9</sup> International Tax Avoidance and Evasion. Issues in International Taxation. Paris: OECD, 1987. P. 8.

<sup>10</sup> Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters / OECD. URL: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>11</sup> Harmful Tax Competition. An emerging global issue // Organisation for Economic Cooperation and Development / OECD. 1998. URL: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

Несмотря на свою форму, этот доклад включал не только рекомендации, но и юридически обязательные (правда, только для государств – членов ОЭСР) положения<sup>12</sup>, которые касались необходимости изменения национального законодательства, налоговых соглашений и форм соответствующего международного сотрудничества [2, с. 39]. Наконец, с этим докладом было связано и введение в практику самого понятия «недобросовестная налоговая конкуренция», сегодня широко распространенного.

Основным недостатком этого доклада было то, что в нем отсутствовал конкретный перечень территорий и государств, являвшихся офшорами. Но в 2000 г. ОЭСР исправила эту ситуацию и опубликовала подготовленный Комитетом по финансовым вопросам очередной доклад под названием «К глобальному налоговому сотрудничеству: прогресс в выявлении и устранении вредной налоговой практики», в котором уже был приведен так называемый «черный список» из 35 юрисдикций, которые были признаны «соответствующими критериям налоговой гавани, изложенным в Отчете за 1998 г.»<sup>13</sup>, т. е. квалифицированы в качестве офшорных зон. В числе этих 35 юрисдикций были указаны и три карликовых государства Европы – Андорра, Лихтенштейн и Монако. При этом Мальта и Сан-Марино на тот момент каким-то образом выпали из внимания экспертов ОЭСР, хотя в принципе они занимали те же самые позиции.

В докладе всем этим юрисдикциям было рекомендовано изменить свое налоговое законодательство и дать ОЭСР соответствующие письменные обязательства по сотрудничеству, а также прозвучало прямое предупреждение о возможности, в случае невыполнения ими этих рекомендаций, применения к ним некоторых защитных мер. Следует признать, что эти требования вступали в противоречие с тем обстоятельством, что абсолютное большинство государств и территорий из этого «черного списка» не только не являлись европейскими государствами, но и (как карликовые государства Европы) не были членами ОЭСР, а следовательно, предложенные им «рекомендации» формально не являлись для них обязательными и не могли влечь за собой примене-

ния каких-либо принудительных мер. Кроме того, в указанный список каким-то образом не попали европейские государства – члены ОЭСР, что дало основание государствам, включенным в указанный список, обвинить ОЭСР в дискриминации.

Последовали многочисленные протесты, включавшие и обвинение в дискриминации, на фоне которых ОЭСР была вынуждена отступить и отказаться как от обязательности принятия такими юрисдикциями на себя в этой области каких-либо обязательств, так и от применения к ним указанных защитных мер [14].

Это отступление имело свои последствия.

Во-первых, европейские карликовые государства (не являвшиеся членами ОЭСР) на волне такого частичного успеха посчитали неудачу ОЭСР проявлением ее беспомощности и обрели некую иллюзию своей безнаказанности. Поэтому никаких рекомендаций они выполнять не стали, а имеющиеся постепенные негативные изменения ситуации вокруг офшоров решили просто игнорировать.

Неслучайно в Докладе ОЭСР «О вредной налоговой практике», опубликованном в 2004 г., в «черном списке» из европейских государств мы видим только эти же три карликовых государства (в компании с еще двумя государствами из других регионов), которые единственные были отнесены «к числу налоговых убежищ, которые по-прежнему не сотрудничают» с этой организацией<sup>14</sup>. Здесь невольно обращает на себя внимание тот факт, что все остальные фигуранты предыдущего «черного списка» все-таки предприняли необходимые меры для того, чтобы ОЭСР их из него удалила. Забегая вперед, отметим, что эти три карликовых государства в своем нежелании стать партнерами ОЭСР держались до последнего и только в 2009 г., когда ситуация коренным образом изменилась, вынуждены были согласиться на сотрудничество с ней.

Во-вторых, сама ОЭСР извлекла из случившегося необходимые уроки. Так, в ее недрах возникло убеждение о необходимости создания ею относительно самостоятельного органа, который бы не только принял на себя разрешение связанных с антиофшорной деятельностью ОЭСР претензий и споров, но и, в силу

<sup>12</sup> Против этих положений выступили Люксембург, Швейцария, Бельгия и Португалия.

<sup>13</sup> Towards Global Tax Co-operation. Report to the 2000 ministerial council meeting and recommendations by the committee on fiscal affairs. Progress in Identifying and Eliminating

Harmful Tax Practices. Р. 17. URL: <https://www.oecd.org/ctp/harm-ful/2090192.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>14</sup> Projet de l' ocde sur les pratiques fiscales dommageables: rapport d'etape 2004. Partie III, 27. URL: <https://www.oecd.org/fr/ctp/dommageables/30901107.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

своей автономности, мог бы включать в себя любые страны всех регионов, а не только государства – члены ОЭСР. Поэтому в том же 2000 г. ОЭСР учреждает Глобальный форум по транспарентности и обмену информацией для целей налогообложения (*The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*; далее – Глобальный форум), которому постепенно переадресовывает не только разрешение споров с офшорами, но и все вопросы контроля за ними в налоговой сфере. Первоначально в состав форума вошли только страны – члены ОЭСР, но почти сразу же в силу проводимой ОЭСР и самим Глобальным форумом политики к ним начинают присоединяться и другие государства, согласившиеся выполнять международные стандарты прозрачности и обмена информацией в области налогообложения. Постепенно Глобальный форум вырос и из этих рамок и трансформировался в главную координирующую платформу для всех государств и территорий в плане выполнения таких стандартов и обмена информацией, включающую в настоящее время 162 государства (в том числе и Российскую Федерацию).

## 2.2. 2008–2013 гг.: вынужденное сотрудничество

Начало этого этапа тесно связано с разразившимся в 2008–2009 гг. мировым финансово-экономическим кризисом, который заставил ОЭСР занять более жесткую позицию в отношении офшорных зон (налоговых убежищ). На фоне кризиса не только ОЭСР, но и «многие государства осознали необходимость глобальных изменений в налоговой сфере... качественно нового этапа сотрудничества по борьбе с вредоносным явлением, искажающим структуру мировой экономики» [15, с. 295].

В результате на Лондонском саммите Большой двадцатки 1 апреля 2009 г. офшорные зоны уже были названы в числе главных факторов дестабилизации мировой финансовой системы, и лидеры государств G20 договорились активизировать борьбу с ними [13]. Более того, принятая там же Декларация по укреплению финансовой системы не только призвала к отказу от банковской тайны, но и прямо предусмотрела возможность применения экономических санкций в отношении тех государств, которые отказывались от со-

ответствующего сотрудничества<sup>15</sup>. Но этим дело не ограничилось, и там же Большая двадцатка поручила ОЭСР составить «для сведения» новый список государств, так и не выполнивших международные стандарты в области обмена налоговой информацией и отказывающихся сотрудничать с этой организацией. Понятно было, что эти юрисдикции в отношениях с государствами – членами G20 ничего хорошего не ждет, наоборот, высока вероятность показательного применения к ним со стороны Большой двадцатки самых болезненных санкций<sup>16</sup>.

Тем не менее в новый «черный список» должны были попасть (кроме всего четырех государств из других регионов мира: Коста-Рики, Малайзии, Филиппин и Уругвая) все те же по-прежнему фронтирующие карликовые государства Европы. Но в этих новых условиях они, похоже, наконец осознали возможные последствия и стали предпринимать усилия по нормализации резко обострившихся экономических (и политических) отношений между ними и наиболее развитыми европейскими (и не только европейскими) государствами, а также Европейским Союзом (ЕС) в целом и ОЭСР как выразителем общих интересов тех государств, которые не разделяли представлений оффшорных зон о легитимных способах национального обогащения. Ситуация осложнялась тем, что те государства, с которыми у карликовых государств Европы с незапамятных времен установились так называемые «особые отношения», являлись членами ОЭСР и фактически (за исключением, и то неявном, разве что Швейцарии) хотя бы формально, но одобряли выдвигаемые к карликовым государствам соответствующие претензии.

Видя, что тучи сгущаются, карликовые государства Европы еще накануне пришли к выводу, что выжидать больше нельзя и сделали всё возможное, чтобы не попасть под горячую руку. Так, если в начале 2008 г. эти государства еще были готовы отстаивать свое фактическое положение оффшоров, то уже в начале 2009 г. они не только согласились на сотрудничество с ОЭСР, но и объявили о своей приверженности целям ОЭСР, а также приняли на себя соответствующие обязательства, объявив об этом в

<sup>15</sup> G20 Communique: London Summit – Leaders' Statement. Declaration on Strengthening the Financial System, April 2. URL: [https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_04-0209.pdf](https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_04-0209.pdf) (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>16</sup> Следует признать, что соответствующее давление оказывалось не только на карликовые государства Европы. С

государствами из других регионов тоже сильно не церемонились (подробнее см.: [16, р. 68–88]). По нашему мнению, эта ситуация создала крайне любопытный образец процесса формирования норм общего международного (налогового) права и согласования воль государств.

своих декларациях<sup>17</sup>. Как следствие, 27 мая 2009 г. они были исключены из Списка не сотрудничающих с ОЭСР налоговых убежищ<sup>18</sup>.

Таким образом, в опубликованном «черном списке» оказались только ранее упомянутые нами Коста-Рика, Малайзия, Филиппины и Уругвай, но и они (невероятно быстро для международных отношений) в течение всего пяти дней взяли на себя «обязательство обмениваться информацией в соответствии со стандартами ОЭСР»<sup>19</sup> и были удалены из него. Таким образом, к моменту принятия по этому списку решений он просто опустел.

Немалую роль в изменении подходов части европейских карликовых государств к своей экономической политике сыграло еще одно обстоятельство. Как бы то ни было, инициированная с конца XX в. борьба с офшорными зонами в Европе и мировой экономический кризис привели к значительному ухудшению экономического положения этих зон и, как следствие, стимулировали их стремление смягчить ситуацию. Для этого требовалось прежде всего выйти на рынок ЕС в качестве равноправного партнера. Конечно, что касается Мальты, то она в 2004 г. просто вступила в ЕС и присоединилась к еврозоне четырьмя годами позже. Лихтенштейн, хотя и не стал членом Европейского Союза, с 1995 г. вошел в состав Европейского экономического пространства<sup>20</sup> и, таким образом, к началу нового тысячелетия уже являлся частью единого рынка ЕС. А вот Андорра, Сан-Марино и Монако инициировали переговоры с ЕС (совместные и индивидуальные) об ассоциации с этим объединением (такая форма позволяла им выйти на рынок ЕС, но при этом в значительной степени сохранить самостоятельное правовое регулирование экономических отношений). Их прямая заинтересованность в разрешении этого вопроса стала со стороны ЕС дополнительным рычагом воздействия на проводимые каждым из них национальные экономическую и налоговую политики [9].

<sup>17</sup> См.: The Liechtenstein Declaration. March 12, 2009. URL: <https://www.oecd.org/countries/liechtenstein/42340216.pdf> (дата обращения: 22.02.2022); Declaració del Principat d'Andorra. 10 de març del 2009. URL: <https://www.oecd.org/countries/andorra/42826270.pdf> (дата обращения: 22.02.2022); Le Ministre d'Etat lettre le 24 mars 2009. URL: <http://www.oecd.org/countries/monaco/42826253.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>18</sup> Andorra, Liechtenstein and Monaco removed from OECD List of Unco-operative Tax Havens. URL: <https://www.oecd.org/countries/andorra/andorraliechtensteinandmonacoremo>

В качестве значимого прорыва в деле повышения налоговой прозрачности на этом временном этапе следует указать и принятие ОЭСР в 2009 г. Международных стандартов обмена налоговой информацией по запросу страны-партнера (*Exchange of Information on Request, EOIR*), которые впоследствии были одобрены членами Большой двадцатки<sup>21</sup>. В отношении контроля за соблюдением этих международных стандартов Глобальный форум внедрил двухэтапный процесс проверки государств-членов: на первом этапе должен быть решен вопрос о том, создали ли те или иные юрисдикции необходимую нормативно-правовую базу для обмена налоговой информацией, а на втором – определиться, насколько эффективно применяются (применяются ли) соответствующие нормативные положения и выполняются ли рекомендации, вытекающие из отчета по данной юрисдикции по первому этапу.

В результате, на втором этапе складывается уникальная ситуация, при которой карликовые государства Европы, не являющиеся членами ОЭСР, не только были вынуждены тесно сотрудничать с этой организацией в вопросах банковской деятельности и предотвращения уклонения организаций-нерезидентов от уплаты налогов, но и предоставлять ей всю необходимую информацию, позволяющую ОЭСР регулярно публиковать отчеты о состоянии их экономик и выполнении ими соответствующих рекомендаций, исходящих от этой организации.

### 2.3. С 2013 г.: партнерство

Начало третьего этапа было связано с принятием в 2013 г. Программы ОЭСР «Размытие налогооблагаемой базы и перемещение прибыли»<sup>22</sup>, ставшей наиболее значимой (и успешной) инициативой глобального экономического регулирования «за всю историю международного налогообложения» [19]. Эта программа включала два документа: Отчет о размытии налогооблагаемой базы и выводе

vedfromoe-cdlistofunco-operativetaxhavens.htm (дата обращения: 25.06.2021).

<sup>19</sup> A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard / OECD. 2009. URL: <https://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>20</sup> European Economic Area, Agreement. URL: <https://www.efta.int/eea/eeaagreement> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>21</sup> Terms of reference / OECD. 2010. URL: <http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>22</sup> По истории Проекта BEPS и его составляющих см.: [17; 18].

прибыли из-под налогообложения<sup>23</sup> (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*)<sup>24</sup> и глобальный План действий по вопросу противодействия размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*)<sup>25</sup>.

В этих документах был дан анализ основных нелегальных схем, используемых налогоплательщиками для вывода налоговой базы в офшорные зоны, а также меры противодействия им и рекомендации по соответствующей унификации налогового законодательства государств [2, с. 43]. Кроме того, указанный план действий содержал ряд мер, исполнение которых было призвано помочь государствам бороться с так называемым агрессивным налоговым планированием [21, с. 268], договорной торговлей в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения [22], размыванием налоговой базы с использованием офшоров [23].

К 2015 г. были согласованы пятнадцать таких мер, которые были классифицированы по степени важности (подробнее см.: [15; 24, с. 180–181]). Среди них четыре меры рассматривались в качестве обязательных<sup>26</sup>. В то же время исполнение этих мер требовало наличия серьезных ресурсов и времени, поэтому первоначальные сроки их реализации (от одного года до двух лет) позднее были переориентированы (на срок от пяти до шести лет).

План *BEPS* не являлся международным договором, поэтому, строго говоря, он не представлял собой юридически обязательного документа. Несмотря на это, все государства были вынуждены вносить необходимые изменения в свое законодательство под угрозой ограничения взаимодействия с

ними (в том числе государств – членов G20) и применения к ним ряда косвенных международных инструментов, вплоть до политического давления. Правда, после принятия 24 ноября 2016 г. Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения<sup>27</sup> этот недостаток Плана *BEPS* был практически устранен.

Эта конвенция содержала понятия и термины, а также «конкретные правовые механизмы для решения вопросов применения гибридных схем снижения налоговой нагрузки, предотвращения злоупотреблений положениями соглашений... и совершенствования процедуры разрешения споров» [21, с. 265].

Мероприятия *BEPS* были также отражены в Модельной конвенции ОЭСР в отношении налогов на доходы и капитал<sup>28</sup>.

В то же время отметим, что, несмотря на свое бесспорное значение для международного нормативного регулирования транснациональных налоговых отношений, ни План *BEPS*, ни указанные конвенции не были лишены ряда недостатков [25–27], но их подробный анализ выходит за рамки настоящей статьи.

Следует отметить еще одно важное событие этого периода: 29 октября 2014 г. было принято Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией<sup>29</sup>. Главной целью этого соглашения стал переход на автоматический обмен между государствами соответствующими сведениями в противовес ранее существующей практике предоставлять необходимую информацию только по специальному запросу,

<sup>23</sup> Размывание налогооблагаемой базы и выведение прибыли из-под налогообложения представляет собой набор стратегий налогового планирования, позволяющий компаниям заявлять свои прибыли для обложения налогами в юрисдикциях, где ими не велась способствовавшая извлечению этих прибылей экономическая деятельность, а ставки налога на прибыль при этом относительно низки (или нулевые) (см.: [20]).

<sup>24</sup> *Base erosion and profit shifting / OECD*. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>25</sup> *Action plan on base erosion and profit shifting / OECD*. 2013. URL: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>26</sup> К обязательным мерам были отнесены: общее противодействие недобросовестной налоговой практике, принимая во внимание вопросы прозрачности и реального экономического содержания компаний; предотвращение злоупотреблений положениями договоров об устраниении

двойного налогообложения; оптимизация требований в отношении документирования трансфертного ценообразования и «пострановой отчетности»; разработка и повышение эффективности механизмов разрешения споров между странами по налоговым вопросам.

<sup>27</sup> *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS / OECD*. URL: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-toprevent-beps.htm> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>28</sup> См.: *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*. OECD, December 18, 2017. URL: <http://www.oecd.org/ctp/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensedversion-20-745419.htm/> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>29</sup> Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией от 29 октября 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

что фактически означало окончательный отказ от банковской тайны, существованием которой офшорные зоны длительный период злоупотребляли. В эти принципиальные подходы в 2016 г. Многосторонним соглашением компетентных органов об автоматическом обмене страновыми отчетами<sup>30</sup> были внесены дополнения.

Что же касается карликовых государств Европы, то на этом этапе они демонстративно стремятся к активному сотрудничеству с ОЭСР. Так, все они становятся членами Глобального форума, все вошли в число юрисдикций, которые в достаточной степени внедрили налоговые стандарты, все являются участниками Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размытию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения от 24 ноября 2016 г. и Многостороннего соглашения компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией от 29 октября 2014 г. Показательна и их оценка со стороны Глобального форума. Так, в опубликованном им 12 сентября 2011 г. Отчете по Андорре прямо отмечалось, что эта «юрисдикция движется к полной налоговой прозрачности»<sup>31</sup>. Согласно рейтингам Глобального форума, за 2013 г. Мальта и Монако получили общий рейтинг *B* (т. е. по прозрачности и обмену информацией в налоговых целях – «в значительной степени соответствует»), в то время как Швейцария, например, вообще попала в список государств, лишенных права перейти на 2-й этап проверки, пока они не примут меры по рекомендациям, направленным на улучшение их нормативно-правовой базы<sup>32</sup>. В соответствии с рейтингами за 2015 г. в число государств с рейтингом *B* вошли также Лихтенштейн и Сан-Марино. В 2017 г. два карликовых государства – Монако и Сан-Марино

– вообще получили высший рейтинг *A* (т. е. «полностью соответствует»)<sup>33</sup>.

Следует согласиться с тем, что в настоящее время роль офшоров как инструмента международной налоговой оптимизации резко снизилась, но не исчезла совсем<sup>34</sup>. Многие офшорные юрисдикции постепенно адаптируются к механизмам межгосударственного контроля, усложняют старые и продумывают новые схемы оказания офшорных услуг [28, с. 128; 29, р. 21–22; 30, р. 50–52], которые часто оказываются весьма оригинальными<sup>35</sup>. В значительной степени это относится и к карликовым государствам Европы, которые, почувствовав начавшееся по различным причинам с 2014 г. ослабление давления развитых стран (в первую очередь, США) на офшорный бизнес и формально выполняя требования ОЭСР, постоянно изыскивают возможные варианты своего возвращения в «золотые десятилетия». Неслучаен тот факт, что в Список офшорных юрисдикций ФСН Российской Федерации на 22 марта 2022 г. входят все карликовые государства Европы, кроме Мальты<sup>36</sup>.

Но и с Мальтой не всё в порядке. Так, в сентябре 2020 г. был опубликован Отчет Глобального форума о соответствии Мальты требованиям и рекомендациям по обмену налоговой информацией. Из отчета следует, что, хотя этому государству удалось выполнить часть рекомендаций Первого раунда обзора (2013 г.), «многие показатели... были понижены». Два показателя были снижены с «в значительной степени соответствует» до «частично соответствует», а еще два – с «соответствует» до «частично соответствует». Общим итогом стало снижение рейтинга Мальты с «в значительной степени соответствует» до «частично соответствует»<sup>37</sup>. Хотя мальтийское правительство заявило, что оно «при

<sup>30</sup> Многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене страновыми отчетами от 27 января 2016 г. // СПС «Гарант».

<sup>31</sup> Tax: Jurisdictions move towards full tax transparency. URL: <https://www.oecd.org/countries/andorra/taxjurisdictionsmovetowardsfulltaxtransparency.htm> (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>32</sup> Швейцария получила рейтинг *B* только в 2016 г.

<sup>33</sup> См.: Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией в налоговых целях. URL: [https://ru.xcv.wiki/w/index.php?title=Global\\_Forum\\_on\\_Transparency\\_and\\_Exchange\\_of\\_Information\\_for\\_Tax\\_Purposes&oldid=2013\\_Ratings-](https://ru.xcv.wiki/w/index.php?title=Global_Forum_on_Transparency_and_Exchange_of_Information_for_Tax_Purposes&oldid=2013_Ratings-) (дата обращения: 22.02.2022).

<sup>34</sup> Некоторые авторы даже считают, что “There will always be an offshore sector. We are the ball bearings in the machine of the world’s financial markets” («Оффшорный сектор всегда

будет существовать. Мы являемся шарикоподшипниками в механизме мировых финансовых рынков») [31, р. 175].

<sup>35</sup> См., напр.: Айазов А. Как работают офшоры в 2020 году // Дело Модульбанка. 21 сент. 2020. URL: <https://delo.modulbank.ru/all/offshore> (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>36</sup> Список офшорных юрисдикций ФНС России. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/rela-ted\\_activities/megdunarodnoe/spisok\\_ofshor/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/rela-ted_activities/megdunarodnoe/spisok_ofshor/) (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>37</sup> Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Malta 2020 (Second Round). Peer Review Report on the Exchange of Information on Request. OECD, September 01, 2020. P. 11–15, 16–20. URL: <https://www.oecd.org/countries/malta/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-malta-2020-second-round-d92a4f90-en.htm> (дата обращения: 22.02.2022).

всем уважении не согласно» (*respectfully disagrees*) с понижением рейтинга, поскольку, по его мнению, не все факторы, влияющие на оценку действий Мальты, были экспертами ОЭСР учтены, факт остается фактом – рейтинг Мальты был понижен до одного из самых низких среди государств – членов ЕС<sup>38</sup>.

Тем не менее конфликта не произошло, и, стараясь как-то сгладить ситуацию, Мальта вскоре присоединяется к Многостороннему Соглашению компетентных органов об автоматическом обмене страновыми отчетами.

### 3. Выводы

Таким образом, в рамках противостояния карликовых государств Европы и ОЭСР в вопросах международной борьбы с уклонением от уплаты налогов можно выделить три этапа. На первом этапе (конец 1990-х – начало 2000-х гг.) эти государства, не являвшиеся членами ОЭСР и представлявшие собой на тот момент офшорные зоны, в отношении активизации деятельности ОЭСР в указанном направлении занимают (в целом) негативную позицию. На втором этапе (2008–2013 гг.), когда отношение развитых государств (особенно членов «Группы двадцати») к офшорным зонам на фоне мирового финансового

кризиса становится всё более нетерпимым, эти государства были вынуждены, несмотря на то, что они не являются членами ОЭСР, не только принять на себя обязательства по выполнению установленных этой организацией стандартов сотрудничества государств в вопросах банковской деятельности и предотвращения уклонения организаций-нерезидентов от уплаты налогов, но и предоставлять ей всю необходимую информацию для контроля за выполнением ими принятых на себя обязательств. Дополнительным стимулом в этом вопросе для Монако, Андорры и Сан-Марино стали их переговоры с ЕС о заключении соглашений об ассоциированном членстве. На третьем этапе (с принятием в 2013 г. Программы BEPS и по настоящее время) карликовые государства Европы стремятся к всестороннему сотрудничеству с ОЭСР, принимают и поддерживают ее важнейшие мероприятия в указанном направлении. При этом, формально выполняя требования ОЭСР, карликовые государства Европы постоянно изыскивают возможные варианты своего возвращения к офшорной деятельности. Впрочем, до настоящего времени отдельные рецидивы с их стороны сложившейся общей картины в принципе не меняют.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тимофеева О. Ф. Офшорные юрисдикции как инструмент международного налогового планирования: мировой опыт их создания / О. Ф. Тимофеева, М. И. Крестьянинова // Мир науки. – 2014. – № 1. – С. 1–6.
2. Саргсян Л.М. Структура международной системы регулирования офшорных зон: современное состояние и перспективы развития / Л. М. Саргсян // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2016. – Т. 8, № 2. – С. 31–54.
3. Шепенко Р. А. Международно-правовое регулирование противодействия налоговому избежанию и уклонению. / Р. А. Шепенко // Налоги и финансы. – 2011. – № 3. – С. 43–48.
4. Захаров А. Н. «Бегство» капитала как одно из последствий глобализации / А. Н. Захаров, Ю. Старовая // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – № 1 (140). – С. 1–6. – URL: <http://www.mirec.ru/upload/ckeditor/files/mirec-2017-1-zakharov.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).
5. Артемова М. А. Проблема офшорных зон в мировых финансах / М. А. Артемова, А. Б. Дмитриева // Финансовая жизнь. – 2017. – № 2. – С. 66–71.
6. Бодров А. Г. О роли и факторах офшорных зон в мировой финансовой системе послевоенного периода / А. Г. Бодров // Экономические отношения. – 2018. – Т. 8, № 1. – С. 49–62. – DOI: 10.18334/eo.8.1.38887.
7. Zucman G. The hidden wealth of nations: The Policy scourge of tax havens / G. Zucman. – Chicago ; London : The University of Chicago Press, 2015. – 121 p.
8. Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 1 : пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутернахтом / Л. Оппенгейм. – М. : Иностранная литература, 1948. – 407 с.
9. Нефедова М. Б. Карликовые государства Европы на мировой политической шахматной доске: история и современность / М. Б. Нефедова // Общество: философия, история, культура. – 2019. – № 11 (67). – С. 102–110. – DOI: 10.24158/fik.2019.11.17.

<sup>38</sup> Подробнее см.: Cordina J.P. OECD downgrades Malta on tax transparency // Newsbook. September 10, 2020. URL:

<https://newsbook.com.-mt/en-/oecd-downgrades-malta-on-tax-transparency/> (дата обращения: 22.02.2022).

10. Михайлин А. Н. Эволюция и современный этап функционирования оффшорных зон в зарубежной и российской практике / А. Н. Михайлин, Е. Н. Смирнов // Вестник евразийской науки. – 2018. – № 5. – URL: <https://esj.today/PDF/67ECV-N518.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).
11. Яковлев А. А. Особенности антиоффшорных мер в рамках современной системы наднационального и внутригосударственного регулирования / А. А. Яковлев // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 3. – С. 331–334. – DOI: 10.24411/2414-3995-2019-10188.
12. Котляров М. А. Противодействие переносу налоговой базы в низконалоговые юрисдикции: опыт ОЭСР и приоритеты для России / М. А. Котляров, И. Н. Рыкова // Финансовый журнал. Научно-исследовательский финансовый институт. – 2014. – № 4 (22). – С. 47–54.
13. Шелепов А. В. Проект BEPS: глобальное сотрудничество в сфере налогообложения / А. В. Шелепов // Вестник международных организаций. – 2016. – Т. 11, № 4. – С. 36–59. – DOI: 10.17323/1996-7845-2016-07-36.
14. Смирнов Е. Н. Оффшорные схемы в современном международном движении капитала: особенности и механизмы противодействия / Е. Н. Смирнов // Вестник евразийской науки. – 2018. – № 5. – URL: <https://esj.to-day/PDF/66ECVN518.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).
15. Авшалумов М. А. Глобальная инициатива ОЭСР по противодействию минимизации налогообложения и выведению прибыли / М. А. Авшалумов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2021. – Т. 17, № 2. – С. 295–301.
16. Vlcek W. Offshore Finance and Small States: Sovereignty, Size and Money / W. Vlcek. – London : Palgrave Macmillan, 2008. – 198 p. – DOI: 10.1057/9780230234925.
17. Маргулис А. П. Смена акцентов в международном налоговом праве 21 века: BEPS / А. П. Маргулис // Юридическая наука: история и современность. – 2018. – № 10. – С. 137–143.
18. Балашова Ю. Г. Проблемы налоговой системы в период глобализации: проект BEPS / Ю. Г. Балашова, И. В. Елохова // Инновационная экономика и общество. – 2019. – № 2 (24). – С. 2–6.
19. Хайк М. Проект BEPS: глобальный подход к борьбе с налоговыми злоупотреблениями / М. Хайк // Бизнес и дизайн ревю. – 2017. – № 4 (8). – С. 1–6.
20. Сузdalский Г. А. Цифровизация мировой экономики и проблемы налогообложения / Г. А. Сузdalский, Г. Н. Семенова // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 7 (108). – С. 236–240.
21. Николаева Ж. А. Практика противодействия уклонению от налогообложения в период глобализации / Ж. А. Николаева // Проблемы экономики и юридической практики. – 2020. – Т. 16, № 4. – С. 265–271.
22. Берберов А. Б. Налоговая политика при присоединении к многостороннему инструменту по имплементации BEPS: анализ подходов в России и зарубежных странах / А. Б. Берберов, Н. С. Милоголов // Налоги и налогообложение. – 2017. – № 10. – С. 27–44. – DOI: 10.7256/2454-065X.2017.10.24463.
23. Международное налогообложение. Размытие налоговой базы с использованием офшоров / под ред. М. Р. Пинской. – М. : Инфра-М, 2018. – 192 с.
24. Сапежинская А. А. Проект ОЭСР BEPS: Overview, нынешнее положение и перспективы развития / А. А. Сапежинская // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2021. – № 7. – С. 179–185. – DOI: 10.37882/2223-2974.2021.07.33.
25. Burgers I. Corporate Taxation and BEPS: A Fair Slice for Developing Countries? / I. Burgers, I. Mosquera // Erasmus Law Review. – 2017. – № 1. – Р. 29–47.
26. Cockfield A. J. Shaping International Tax Law and Policy in Challenging Times / A. J. Cockfield // Stanford Journal of International Law. – 2018. – Vol. 54, № 2. – P. 223–240.
27. Azam R. Ruling the World: Generating International Tax Norms in the Era of Globalization and BEPS / R. Azam // Suffolk University Law Review. – 2017. – Vol. 50, № 4. – P. 517–586.
28. Попонова Н. А. Об особенностях международных налоговых отношений на современном этапе / Н. А. Попонова, Т. И. Минина // Вестник университета. Государственный университет управления. – 2020. – № 11. – С. 126–132. – DOI: 10.26425/1816-4277-2020-11-126-132.
29. Seabrooke L. The governance of global wealth chains / L. Seabrooke, D. Wigan // Review of International Political Economy. – 2017. – Vol. 24, № 1. – P. 1–29.
30. Sharman J. C. Illicit Global Wealth Chains after the financial crisis: micro-states and an unusual suspect / J. C. Sharman // Review of International Political Economy. – 2017. – Vol. 24, № 1. – P. 30–55. – DOI: 10.1080/09692290.2015.1130736.

31. Haberly D. Regional Blocks and Imperial Legacies: Mapping the Global Offshore FDI Network / D. Haberly, D. Wójcik // Economic Geography, Taylor & Francis Journals. – 2015. – Vol. 91, iss. 3 – P. 251–280.

## REFERENCES

1. Timofeeva O.F., Krest'yaninova M.I. Offshore jurisdictions as an instrument of international tax planning: the world experience of their creation. *Mir nauki = The world of science*, 2014, no. 1, pp. 1–6. (In Russ.).
2. Sargsyan L.M. The structure of the international system of regulation of offshore zones: current state and prospects of development. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika = Bulletin of the Moscow University. Series 25: International Relations and World Politics*, 2016, vol. 8, no. 2, pp. 31–54. (In Russ.).
3. Shepenko R.A. International legal regulation of countering tax avoidance and evasion. *Nalogi i finansy = Taxes and finance*, 2011, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).
4. Zaxarov A.N., Starovaya Yu. Capital «flight» as one of the consequences of. *Mirovoe i natsional'noe khozyaistvo = World and national economy*, 2017, no. 1 (140), pp. 1–6, available at: <http://www.mirec.ru/up-load/ckeditor/files/mirec-2017-1-zakharov.pdf> (accessed: February 22, 2022). (In Russ.).
5. Artemova M.A., Dmitrieva A.B. The problem of offshore zones in global finance. *Finansovaya zhizn' = Financial life*, 2017, no. 2, pp. 66–71. (In Russ.).
6. Bodrov A.G. On the role and factors of offshore zones in the global financial system of the post-war period. *Ekonomiceskie otnosheniya = Economic relations*, 2018, vol. 8, no. 1, pp. 49–62. DOI: 10.18334/eo.8.1.38887. (In Russ.).
7. Zucman G. *The hidden wealth of nations: The Policy scourge of tax havens*. Chicago, London, The University of Chicago Press, 2015. 121 p.
8. Oppenheimer L. *International law*, vol. 1, pt. 1, ed. by H. Lauterpacht. Moscow, Inostrannaya literatura Publ., 1948. 407 p. (In Russ.).
9. Nefedova M.B. The Microstates of Europe on the World political chessboard: History and Modernity. *Obshchestvo: filosofiya, istoriya, kul'tura = Society: philosophy, history, culture*, 2019, no. 11 (67), pp. 102–110. DOI: 10.24158/fik.2019.11.17. (In Russ.).
10. Mixajlin A.N., Smirnov E.N. The evolution and the current stage of the functioning of offshore zones in foreign and Russian practice. *Vestnik evraziiskoi nauki = Bulletin of Eurasian Science*, 2018, no. 5, available at: <https://esj.today/PDF/67ECV-N518.pdf> (accessed: February 22, 2022). (In Russ.).
11. Yakovlev A.A. Features of anti-offshore measures in the framework of the modern system of supranational and domestic regulation. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*, 2019, no. 3, pp. 331–334. DOI: 10.24411/2414-3995-2019-10188. (In Russ.).
12. Kotlyarov M.A., Rykova I.N. Countering the transfer of the tax base to low-tax jurisdictions: the OECD experience and priorities for Russia. *Finansovyj zhurnal. Nauchno-issledovatel'skii finansovyj institut = Financial journal. Financial Research Institute*, 2014, no. 4 (22), pp. 47–54. (In Russ.).
13. Shelepor A.V. BEPS Project: Global cooperation in the field of taxation. *Vestnik mezdunarodnykh organizatsii = Bulletin of International Organizations*, 2016, vol. 11, no. 4, pp. 36–59. DOI: 10.17323/1996-7845-2016-07-36. (In Russ.).
14. Smirnov E.N. Offshore schemes in the modern international capital movement: features and mechanisms of counteraction. *Vestnik evraziiskoi nauki = Bulletin of Eurasian Science*, 2018, no. 5, available at: <https://esj.to-day/PDF/66ECVN518.pdf> (accessed: February 22, 2022). (In Russ.).
15. Avshalumov M.A. The OECD Global Initiative to Counteract Tax Minimization and Tax Withdrawal. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Problems of economics and legal practice*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 295–301. (In Russ.).
16. Vlcek W. *Offshore Finance and Small States: Sovereignty, Size and Money*. London, Palgrave Macmillan Publ., 2008. 198 p. DOI: 10/1057/9780230234925.
17. Margulis A.P. Changing accents in International Tax Law of the 21st century: BEPS. *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost' = Legal science: history and modernity*, 2018, no. 10, pp. 137–143. (In Russ.).
18. Balashova Yu.G., Elosova I.V. Problems of the tax system in the period of globalization: the BEPS project. *Innovatsionnaya ekonomika i obshchestvo = Innovative economy and society*, 2019, no. 2 (24), pp. 2–6. (In Russ.).

19. Xajk M. BEPS Project: A global Approach to combating Tax Abuse. *Biznes i dizain revyu = Business and design review*, 2017, no. 4 (8), pp. 1–6. (In Russ.).
20. Suzdal'skii G.A., Semenova G.N. Digitalization of the world economy and taxation problems. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and entrepreneurship*, 2019, no. 7 (108), pp. 236–240. (In Russ.).
21. Nikolaeva Zh.A. The practice of countering tax evasion in the period of globalization. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Problems of economics and legal practice*, 2020, vol. 16, no. 4, pp. 265–271. (In Russ.).
22. Berberov A.B., Milogolov N.S. Tax policy when joining the multilateral instrument for the implementation of BEPS: analysis of approaches in Russia and foreign countries. *Nalogi i nalogoooblozhenie = Taxes and taxation*, 2017, no. 10, pp. 27–44. DOI: 10.7256/2454-065X.2017.10.24463. (In Russ.).
23. Pinskaya M.R. (ed.). *International taxation. Erosion of the tax base using offshore companies*. Moscow, Infra-M Publ., 2018. 192 p. (In Russ.).
24. Sapezhinskaya A.A. OECD BEPS Project: Overview, current situation and development prospects. *Sovremen-naya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo = Modern science: actual problems of theory and practice. Series: Economics and Law*, 2021, no. 7, pp. 179–185. DOI: 10.37882/2223-2974.2021.07.33. (In Russ.).
25. Burgers I., Mosquera I. Corporate Taxation and BEPS: A Fair Slice for Developing Countries? *Erasmus Law Review*, 2017, no. 1, pp. 29–47.
26. Cockfield A.J. Shaping International Tax Law and Policy in Challenging Times. *Stanford Journal of Interna-tional Law*, 2018, vol. 54, no. 2, pp. 223–240.
27. Azam R. Ruling the World: Generating International Tax Norms in the Era of Globalization and BEPS. *Suffolk University Law Review*, 2017, vol. 50, no. 4, pp. 517–586.
28. Poponova N.A., Minina T.I. About the peculiarities of international tax relations at the present stage. *Vest-nik universiteta. Gosudarstvennyi universitet upravleniya = Bulletin of the University. State University of Management*, 2020, no. 11, pp. 126–132. DOI: 10.26425/1816-4277-2020-11-126-132. (In Russ.).
29. Seabrooke L., Wigan D. The governance of global wealth chains. *Review of International Political Economy*, 2017, vol. 24, no. 1, pp. 1–29.
30. Sharman J.C. Illicit Global Wealth Chains after the financial crisis: micro-states and an unusual suspect. *Review of International Political Economy*, 2017, vol. 24, no. 1, pp. 30–55. DOI: 10.1080/09692290.2015.1130736.
31. Haberly D., Wójcik D. Regional Blocks and Imperial Legacies: Mapping the Global Offshore FDI Network. *Economic Geography*, Taylor & Francis Journals, 2015, vol. 91, iss. 3, pp. 251–280.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Алимова-Недедова Мария Борисовна** –<sup>1</sup> атташе,  
<sup>2</sup> соискатель кафедры дипломатии  
<sup>1</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации  
<sup>2</sup> Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации  
<sup>1</sup> 119200, Россия, г. Москва, ул. Арбат, 57  
<sup>2</sup> 119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76  
E-mail: Nefedova-mary2010@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-2150-2195  
ResearcherID: AAG-2774-2021

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Алимова-Недёдова М.Б. ОЭСР и деофшоризация карликовых государств Европы / М.Б. Алимова-Недёдова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 134–146. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).134-146.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Mariia B. Alimova-Nefedova** –<sup>1</sup> Attaché; <sup>2</sup> PhD con-tender, Department of Diplomacy  
<sup>1</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation  
<sup>2</sup> MGIMO University  
<sup>1</sup> 57, Arbat ul., Moscow, 119200, Russia  
<sup>2</sup> 76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia  
E-mail: Nefedova-mary2010@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-2150-2195  
ResearcherID: AAG-2774-2021

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Alimova-Nefedova M.B. OECD and deoffshorization of microstates of Europe. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 134–146. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).134-146. (In Russ.).

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПУТНИКОВ ДЛЯ ДИСТАНЦИОННОГО ЗОНДИРОВАНИЯ ЗЕМЛИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**М.Н. Лысенко, П.Н. Ложковой**

*Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –  
13 января 2022 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Рассматриваются правовые проблемы и перспективы дистанционного зондирования Земли, дается анализ эффективности международно-правовой базы в этой области. Использовались общие и специальные методы правового анализа. Основные результаты работы заключаются в доказательстве того, что с технической точки зрения определение и концепция дистанционного зондирования не вызывают разногласий среди профессионалов, но достичь единства по международно-правовому статусу дистанционного зондирования не удалось: его нет в основных источниках международного космического права, а Принципы дистанционного зондирования 1986 г. во многих отношениях несовершены и устарели, хотя и остаются единственным универсальным международным документом, регулирующим дистанционное зондирование, и не оспаривались более 30 лет. Установлен баланс интересов государств по основным спорным вопросам, таким как взаимосвязь между свободой космического мониторинга, государственным суверенитетом и доступом к данным дистанционного зондирования. Результаты практически значимы, так как могут служить основой новых нормативно-правовых актов международного уровня, в долгосрочной перспективе важно и дальше расширять сотрудничество в области дистанционного зондирования в рамках ООН и других международных организаций, заключать региональные и двусторонние соглашения и развивать национальное законодательство. Выводом исследования является положение, что формирование правовой базы дистанционного зондирования происходит путем интеграции норм «мягкого права» в национальные законы, закрепления их в международных договорах и, как следствие, появления норм обычного права и нормы международного права.

## USAGE OF SATELLITES FOR THE EARTH REMOTE SENSING: LEGAL PROBLEMS AND PROSPECTS

**Mikhail N. Lysenko, Petr N. Lozhkovoi**

*MGIMO University, Moscow, Russia*

### **Article info**

Received –  
2022 January 13  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The subject of the study incorporates the problems and prospects of remote sensing of the Earth, an analysis of the effectiveness of the international legal framework in this area is given in the article.

General and special methods of legal analysis were used.

The main results of the research include the proof that from a technical point of view, the definition and concept of remote sensing do not cause disagreement among professionals, but it was not possible to achieve consensus on the international legal status of remote sensing. It is not in the main sources of international space law. The Principles of Remote Sensing of 1986 are imperfect and outdated in many respects, although they remain the only universal international document regulating remote sensing, and have not been challenged for more than 30 years. A balance has been established between the interests of states on the main controversial issues, such as the relationship between freedom of space monitoring, state sovereignty and access to remote sensing data.

The results are practically significant, as they can serve as the basis for new normative legal acts at the international level, in the long term it is important to further expand cooperation in the field of remote sensing within the UN and other international organizations, conclude regional and bilateral agreements and develop national legislation.

### **Keywords**

Remote sensing of the Earth,  
principles of remote sensing,  
space monitoring,  
intergovernmental agreements

The conclusion of the study is that the formation of the legal framework for remote sensing occurs by integrating the norms of "soft laws" into national laws, fixing them in international treaties and, as a consequence, the emergence of norms of customary law and norms of international law.

## 1. Введение

За 60 с лишним лет космической эры четко определились основные тенденции в изучении и освоении космического пространства.

Во-первых, быстро ширятся масштабы космической деятельности. С момента создания в ООН в 1961 г. Реестра объектов, запускаемых в космическое пространство, было зарегистрировано свыше 7 300 таких объектов (спутников, зондов, планетоходов, пилотируемых космических аппаратов и пр.), данные о которых предоставили более 55 государств, а также ряд международных организаций<sup>1</sup>. В 2018 г. было осуществлено рекордное количество космических запусков – 114<sup>2</sup>.

Во-вторых, если изначально космос был исключительно вотчиной государств, и прежде всего военных ведомств, то сейчас его массово используют не-государственные, т. е. частные структуры. Как отмечалось на заседании Совета Безопасности РФ в 2019 г., «объем мирового рынка коммерческих услуг, связанных с космосом, сегодня составляет порядка 183 миллиардов долларов США в год. И он в ближайшие годы и десятилетия будет только увеличиваться»<sup>3</sup>.

В-третьих, в космосе усиливается конкуренция. «Первенцами» космической эры были только две страны – СССР и США. К настоящему времени еще более десятка стран создали самостоятельные космические отрасли. Космос – это средоточие самых «высоких» конкурирующих технологий. Массовый характер приобретают запуски малых спутников государственными и частными структурами, университетами разных стран. Если в 1990–2003 гг. на орбиту были выведены 64 малых спутника с массой менее 30 кг, то в 2014–2018 гг. – 900 всё более миниатюрных малых спутников<sup>4</sup>. Британская спутниковая си-

стема *OneWeb* планировала, в том числе в кооперации с корпорацией Роскосмос, на базе нескольких сотен спутников обеспечить к 2027 г. широкополосным интернетом пользователей по всему миру. Конкуренцию этому проекту составляет задуманная в России многофункциональная инфо-коммуникационная спутниковая система «Сфера» в составе более 600 спутников<sup>5</sup>. Согласно государственной программе «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы» доля России в мировом производстве космической техники должна была увеличиться до 16%<sup>6</sup>.

В-четвертых, несмотря на конкуренцию, освоение космоса немыслимо без международного сотрудничества. Лишь крупные промышленные или политически мотивированные державы (пример – КНДР) могут позволить себе создать полный космический цикл: разработка – производство – запуск ракет и спутников – наземная инфраструктура. И.А. Черных справедливо указывает, что большинство из 60 стран, участвующих в освоении космоса, не в состоянии обладать таким циклом, и поэтому удовлетворяют свои интересы через международную кооперацию [1, с. 89].

Наиболее же сложные технические проекты вообще никому не посильны без интернационализации усилий. Яркий пример – функционирование международной космической станции гражданского назначения с участием правительства России, США, Канады, Японии и Европейского космического агентства. Станция уже исчерпала свой ресурс, но было решено продлить ее эксплуатацию как минимум до 2024 г.<sup>7</sup> Другой недавний пример – объединение усилий России и Китая в области применения глобальных, навигационных, спутниковых систем ГЛОНАСС и «Бэйдоу» в мирных целях, предусматри-

<sup>1</sup> Inter-Agency Meeting on Outer Space Activities: 2018, Thirty-eighth session // UNOOSA: official website. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/un-space/iam/38th-session.html> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>2</sup> The Space Economy in Figures: How Space Contributes to the Global Economy. OECD, 2019. 200 p. DOI: 10.1787/c5996201-en.

<sup>3</sup> Расширенное заседание Совета Безопасности РФ // Президент РФ: офиц. сайт. 16 апр. 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/security-council/60301> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>4</sup> The Space Economy in Figures: How Space Contributes to the Global Economy.

<sup>5</sup> Тишина Ю. OneWeb не пускают на российскую орбиту // Коммерсантъ. 29.07.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4045767> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>6</sup> Расширенное заседание Совета Безопасности РФ.

<sup>7</sup> Agreement among the Government of Canada, Governments of the Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America Concern-

вающее взаимное размещение измерительных станций на территории обеих стран<sup>8</sup>.

В-пятых, космос открыл беспрецедентные возможности для внедрения современных технологий во всех сферах общественной жизни и быта людей. Как писали отечественные эксперты еще в 1960 г., «космическое пространство, еще недавно казавшееся недосягаемым, становится теперь одной из «обычных» сфер человеческой деятельности» [2, с. 130]. Совершенно правы Дж. Поппер и С. Ракотонайна, призывая оставить поэтическое воображение и немыслимые фантазии в подходе к космосу [3].

Объектом исследования стали договоры и резолюции ООН по космосу, документы Комитета ООН по космосу, его Научно-технического и Юридического подкомитетов, Комиссии международного права, а также акты национального законодательства по космосу ряда государств.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных методов, таких как диалектический, логический, системно-структурный, функциональный, сравнительно-правовой, метод сравнительно-исторического анализа, моделирования и др. В процессе исследования применен комплексный подход к анализу и раскрытию исследуемых проблем.

В центре внимания исследования – сопоставление и выявление противоречий в национальных и международных правовых актах. В этом отношении важно отметить, что основным правовым и регулирующим источником является резолюция 41/65 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г.<sup>9</sup>

В целом литература о дистанционном мониторинге Земли сводится к возможностям его использования: описываются технологии картирования подземных вод [4], общее влияние указанных технологий на изменение климата [5], использование дистанционного мониторинга Земли в археологии [6], в экономическом отслеживании лесных ресурсов [7], в исследовании качества воды [8], отслеживание указанных

параметров в целом, особенно в рамках соблюдения Договора о нераспространении ядерного оружия<sup>10</sup>. Если говорить с точки зрения многодисциплинарного подхода, перспективы представляются интересными и коммерчески амбициозными [9].

Авторы развивают идею соотношения экономики, статистики, физики, экологии и дистанционного мониторинга Земли как нового инструмента исследования. Так, проблемы регулирования дистанционного мониторинга Земли обсуждаются редко и в основном в контексте необходимости модернизации правовой системы, но в обсуждениях отсутствуют конкретные предложения. Например, указывается на очевидность несовершенства регулирования использования данных, полученных из космоса в целом, но не показываются ни весь масштаб проблемы, ни возможности дальнейшего развития регулирования [10]. Другой подход указывает на возможность национального регулирования как основы международного регулирования дистанционного мониторинга Земли, при этом не обозначена и не обсуждается проблема того, что дистанционный мониторинг Земли не определен как единая концептуальная единица – таким образом, при использовании предлагаемого подхода юридическая гармонизация на международном уровне представляется невозможной [11]. Указывается на необходимость дистанционного мониторинга Земли, особенно в контексте борьбы за экологию [12] – это также указывает на проблемы регулирования, но автор приходит к выводу, что экология важнее, чем соблюдение права на неприкосновенность частной жизни, поэтому этот подход также достаточно ограничен.

Методология исследования основана на исследовании основных принципов регулирования дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ). Предлагается рассматривать российский и американский подходы в качестве основы регулирования этой сферы, поскольку Российская Федерация и США являются первоходцами космической отрасли, кото-

ing Cooperation on the Civil International Space Station // UNOOSA. 16 April 2013. URL: [https://www.unoosa.org/pdf/restricted/c2/AC105\\_C2\\_2013\\_CRP24E.pdf](https://www.unoosa.org/pdf/restricted/c2/AC105_C2_2013_CRP24E.pdf) (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 276-ФЗ О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области применения глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и Бэйдоу в мирных целях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 31. Ст. 4435.

<sup>9</sup> Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space: General Assembly UN Resolution 41/65 // UNOOSA: official website. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/principles/remote-sensing-principles.html> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>10</sup> Кевенко Р. Получение полной картины: спутниковые снимки расширяют возможности МАГАТЭ в сфере гарантий // Бюллетень МАГАТЭ. 2018. Июнь. С. 24–25. URL: [https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull57-2/5722425\\_ru.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull57-2/5722425_ru.pdf).

рые и сегодня, несмотря на серьезную конкуренцию, остаются ведущими космическими державами.

Общая логика исследования включает последовательное указание проблем и противоречий интегрированного риск-менеджмента с последующим предложением решения для каждой конкретной проблемы. Рассмотрены как национальные, так и международные законодательства, их сравнение позволяет выявить системные противоречия в этой сфере.

## **2. Понятие дистанционного зондирования Земли по российскому законодательству. Перспективы развития дистанционного зондирования Земли в России**

В число ведущих областей применения искусственных спутников вошло ДЗЗ – получение наглядной информации о происходящем на поверхности Земли и в ее недрах путем наблюдения с помощью космических спутников. Как поясняет Ю. Шеффран, «космическое пространство проницаемо для всех частей электромагнитного спектра и, следовательно, хорошо подходит для различных видов мониторинга на больших расстояниях, когда системы наблюдают с Земли за космосом (слежение), а системы в космосе (спутники) зондируют Землю. Точность близка к 10 см в обоих направлениях» [13, р. 12].

В Законе РФ от 20 августа 1993 г. «О космической деятельности»<sup>11</sup> ДЗЗ из космоса, включая экологический мониторинг и метеорологию, отнесено к основным направлениям космической деятельности.

В техническом плане термин ДЗЗ не вызывает заметных разногласий среди профессионалов. В российской практике используется определение, приведенное в Положении о планировании космических съемок, приеме, обработке, хранении и распространении данных дистанционного зондирования Земли, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2005 г., согласно которому ДЗЗ – это «процесс получения информации о поверхности Земли путем наблюдения и измерения из космоса собственного и отраженного излучения элементов суши, океана и атмосферы в различных диапазонах электромагнитных волн в целях определения место-

нахождения, описания характера и временной изменчивости естественных природных параметров и явлений, природных ресурсов, окружающей среды, а также антропогенных факторов и образований»<sup>12</sup>.

Национальная служба по океанам министерства торговли США рассматривает ДЗЗ как науку о получении дистанционной информации об объектах или местностях на расстоянии с помощью космических датчиков, обнаруживающих энергию, которая отражается от Земли<sup>13</sup>.

Если говорить о масштабах деятельности по ДЗЗ, то согласно Концепции развития российской космической системы дистанционного зондирования Земли на период до 2025 г. в различных стадиях разработки в мире «находятся от 200 до 300 новых проектов по реализации перспективных возможностей наблюдения и съемки Земли из космоса». Есть «все основания прогнозировать, что в период до 2025 года космические средства ДЗЗ станут наиболее приоритетным и эффективным классом космических аппаратов гражданского назначения как за рубежом, так и в нашей стране. При этом мировой и потенциальный российский рынки продуктов космических данных ДЗЗ продолжают расти быстрыми темпами: приблизительно на 10–20 % в год. Потенциальная доля перспективного российского рынка может достигнуть 10–15 % от общемирового»<sup>14</sup>.

В 2019 г. российская группировка космических аппаратов ДЗЗ состояла из 13 аппаратов, в том числе 2 аппаратов природоресурсного назначения, 5 – гидрометеорологического назначения и 6 – для мониторинга чрезвычайных ситуаций<sup>15</sup>.

Российские ученые полагают, что примерами наиболее важных областей применения данных ДЗЗ являются геодезия и картография, кадастровый учет земельных участков, сельское хозяйство, охрана окружающей среды, устранение чрезвычайных ситуаций, транспорт, коммуникации, связь, энергетическая промышленность, обеспечение обороны и безопасности [14; 15]. По нашему мнению, сделать исчерпывающее перечисление целей дистанционного зондирования практически невозможно, потому что

<sup>11</sup> Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (с последующими изменениями). URL: <http://www.roscosmos.ru/media/files/docs/2016/5663-1.pdf> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 25. Ст. 2507.

<sup>13</sup> What is remote sensing? // National Ocean Service: official website. URL: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/remotesensing.html> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>14</sup> Дистанционное зондирование Земли // Роскосмос: офиц. сайт. URL: <https://www.roscosmos.ru/24707/> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>15</sup> Годовой отчет Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» за 2019 год // Роскосмос: офиц. сайт. URL: <http://www.roscosmos.ru/media/img/2020/Sep/book-go-2019.pdf> (дата обращения: 15.12.2021).

могут возникать всё новые области применения, как, например, археология, где новый инструмент получили турецкие ученые [16].

В 2017 г. Президент РФ поставил задачу наращивать орбитальную группировку, обеспечивающую дистанционное зондирование. А к 2025 г., в соответствии с Федеральной космической программой России, орбитальную группировку ДЗЗ планируется увеличить до 23 космических аппаратов, что «позволит значительно снизить зависимость России от использования зарубежной космической информации и одновременно выполнить международные обязательства в области глобального гидрометеорологического наблюдения»<sup>16</sup>.

### 3. Международно-правовое регулирование дистанционного зондирования Земли

В аспекте международно-договорного регулирования ДЗЗ не удалось достичь общего юридически обязывающего знаменателя. Проблематика ДЗЗ не была отражена в базовых источниках международного космического права, в том числе в основополагающем Договоре по космосу 1967 г.<sup>17</sup> Нет устоявшегося, закрепленного иными международными договорами юридического определения термина «дистанционное зондирование Земли». Уже первые попытки международно-правового регулирования ДЗЗ вызвали острые споры государств по политическим и экономическим мотивам. Проблема в том, что спутник ДЗЗ производит мониторинг поверхности Земли и ее недр в автоматическом режиме, не различая государственных границ, мирных и военных целей, без спроса зондируемых государств. А последующее распространение данных космического мониторинга в правовом плане никак не регламентировано. Соответственно, в центре разногласий был и частично остается вопрос о соотношении интересов зондирующих государств, выступавших за свободу глобального и неограниченного сбора данных ДЗЗ и их рыночного распространения, и интересов зондируемых государств, настаивавших на принципе суверенитета и беспрепятственном, в том числе бесплатном получении данных ДЗЗ [17].

Дискуссии о международно-правовом режиме ДЗЗ начались в Юридическом подкомитете Комитета ООН по использованию космического простран-

ства в мирных целях. Изначально предполагалось разработать соответствующую конвенцию. Однако работа над ее проектом застопорилась. Первым крупным препятствием стал вопрос о том, как разграничить законную и «шпионскую» деятельность по сбору данных ДЗЗ. В 1962 г. СССР представил проект декларации основных принципов по исследованию и использованию космического пространства, в котором содержалось радикальное требование запретить «космический шпионаж». Однако, в последующие годы позиция нашей страны, как и большинства остальных государств, изменилась. Отечественные юристы выдвинули концепцию, согласно которой «основой различия правомерного и противоправного ДЗЗ может явиться критерий цели получения, анализа и использования данных ДЗЗ» [18, с. 124]. Суть дела заключалась в том, что в конце 1960-х – начале 1970-х гг. стала складываться система двусторонних и многосторонних договоров в области контроля над вооружениями и разоружением. Уверенность в их соблюдении можно было обеспечить прежде всего с помощью наблюдения из космоса. В те годы возможностями спутникового мониторинга располагали только СССР и США. В подписанных СССР и США в 1972 г. Договоре об ограничении систем противоракетной обороны и Временном соглашении о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (СНВ) впервые было закреплено положение о том, что для контроля за их соблюдением стороны используют имеющиеся в их распоряжении национальные технические средства контроля (далее – НТСК). Причем запрещалось чинить помехи этим средствам и применять преднамеренные средства их маскировки. Аналогичные формулировки вошли в серию последующих договоров: в ныне прекративший свое действие из-за одностороннего выхода США Договор между СССР и США о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, в тексты череды договоров по СНВ, включая последний действующий Договор СНВ-3 2010 г. В Договоре о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. (в силу еще не вступил, подписан 185 государствами), помимо дозволений по использованию НТСК, прямо прописаны обязательства государств-участников сотруд-

<sup>16</sup> Основные положения Федеральной космической программы 2016–2025 // Роскосмос: офиц. сайт. URL: <https://www.roscosmos.ru/22347/> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>17</sup> Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства,

включая Луну и другие небесные тела: Принят резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1966 г. // Организация Объединенных Наций: офиц. сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/outer\\_space\\_governing.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml) (дата обращения: 15.12.2021).

ничать в изучении потенциальных возможностей дополнительных технологий мониторинга с точки зрения контроля, таких как спутниковый мониторинг<sup>18</sup>. В конце 1970-х и в 1980-х гг. с подачи Франции широко обсуждалась даже возможность создания Международного агентства спутникового мониторинга в целях контроля за выполнением международных договоров по разоружению и содействия урегулированию международных спорных ситуаций [19]. С идеей создания такого Агентства согласилась в специальном докладе группа правительенных экспертов ООН<sup>19</sup>. Однако эта инициатива так и не была реализована. Со временем в мире стала восприниматься легитимной и более широкая деятельность государств по использованию космического мониторинга для оценки глобальной и региональной военно-политической обстановки. Члены Совета Безопасности ООН нередко ссылаются на данные своего спутникового наблюдения при обсуждении международных кризисных ситуаций. МАГАТЭ опирается на результаты космического мониторинга при анализе ядерной активности, в частности в КНДР. Без космической разведки стала бы невозможной операция военно-космических сил России в Сирии. Как указал военный эксперт В. Леонков, «во время операции Вооруженных сил России в Сирии была практически отработана концепция авиационно-космического разведывательно ударного контура»<sup>20</sup>. Таким образом, можно констатировать, что космический мониторинг зондирующих государств в целях национальной безопасности и контроля за глобальной и региональной обстановкой без запроса разрешения зондируемых государств стал pragматичной реальностью. По сути, такая практика привела к формированию обычной нормы международного права. Неуклюжим диссонансом здесь недавно прозвучала позиция Франции, провозгласившей в 2019 г.

новую «стратегию космической обороны». Министр вооруженных сил Франции Ф. Парли обосновывала необходимость такой стратегии, в частности, тем, что «российский шпионский спутник “Луч-Олимп” незаметно приблизился к франко-итальянскому спутнику военной связи Athena-Fidus»<sup>21</sup>.

На пути к международно-договорному регулированию ДЗЗ возникли и другие препятствия. Страны Запада настаивали на режиме «свободного рынка» данных ДЗЗ и зондирования территорий иностранных государств без их согласия. Развивающиеся страны требовали неограниченного предоставления им данных о зондировании их территорий. СССР и его союзники настаивали на разрешительном режиме, при котором распространение данных ДЗЗ о зондируемом государстве допускалось бы только с его согласия. Эта позиция была зафиксирована в Конвенции о передаче и использовании данных дистанционного зондирования Земли из космоса, подписанный в 1978 г. группой социалистических стран. В Конвенции содержатся обязательства зондирующей стороны не передавать третьим сторонам данные ДЗЗ о зондируемой стороне без ее согласия и не использовать такие данные во вред зондируемой стороне<sup>22</sup>. Однако принципиальные разногласия разных групп государств сохранились, и эта конвенция так и не стала универсальной. Лишь в 1986 г. был достигнут компромисс, согласно которому вместо универсальной конвенции участники переговоров договорились одобрить Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства (далее – Принципы). Документ был принят в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и, соответственно, не носит юридически обязывающего характера, а представляет собой рекомендательный свод в виде политических обязательств государств<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. 1996. URL: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVI-4&chapter=26](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-4&chapter=26) (дата обращения: 15.12.2021); Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty. 1972. URL: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/ctbt> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>19</sup> The Implications of Establishing an International Satellite Monitoring Agency. 1983. Report of the Secretary-General. Dept. for Disarmament Affairs. URL: [https://www.un-ilibrary.org/disarmament/the-implications-of-establishing-an-international-satellite-monitoring-agency\\_25f38257-en](https://www.un-ilibrary.org/disarmament/the-implications-of-establishing-an-international-satellite-monitoring-agency_25f38257-en) (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>20</sup> Леонков В. Космический эшелон разведки блестяще сработал в Сирии // Звезда. 13.02.2018. URL: <https://zvezdaweekly.ru/news/20182121447-9DVF5.html>.

<sup>21</sup> Pierre A. L'armée française se prépare à la guerre des étoiles // Liberation. 25 juillet 2019. URL: [https://www.libération.fr/france/2019/07/25/l-armee-francaise-se-prepare-a-la-guerre-des-etoiles\\_1742041](https://www.libération.fr/france/2019/07/25/l-armee-francaise-se-prepare-a-la-guerre-des-etoiles_1742041) (дата обращения: 30.11.2021).

<sup>22</sup> Convention on the Transfer and Use of Earth Remote Sensing Data from Space. 1978. URL: [https://www.jaxa.jp/library/space\\_law/chapter\\_2/2-2-2-19\\_e.html](https://www.jaxa.jp/library/space_law/chapter_2/2-2-2-19_e.html) (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>23</sup> Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства: приняты Резолюцией 41/65 Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1986 года

В Принципе I дано определение ключевых терминов ДЗЗ. «Дистанционное зондирование» определено как «зондирование поверхности Земли из космоса с использованием свойств электромагнитных волн, излучаемых, отражаемых или рассеиваемых зондирующими объектами, с целью лучшего распоряжения природными ресурсами, совершенствования землепользования и охраны окружающей среды». Как видим, сегодня предмет практики ДЗЗ шире: это и состояние Мирового океана и его недр, и прогнозирование погоды, и оценка природных и техногенных катастроф, а также, как отмечалось выше, мониторинг в военных и верификационных целях, за состоянием глобальной и региональной стабильности.

Принцип II можно оценить как декларативный реверанс в сторону стран, не имеющих достаточных ресурсов для самостоятельной эксплуатации систем ДЗЗ: «деятельность по дистанционному зондированию осуществляется на благо и в интересах всех стран, независимо от уровня их экономического, социального или научно-технического развития и с особым учетом нужд развивающихся стран».

Принцип III подводит общую международно-правовую базу под ДЗЗ: «деятельность по дистанционному зондированию осуществляется в соответствии с международным правом, включая Устав Организации Объединенных Наций, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, и соответствующие документы Международного союза электросвязи».

Принцип IV, сформулированный опять же в декларативном плане, отражает позиции СССР и развивающихся стран в пользу учета суверенитета и ненанесения ущерба правам и интересам зондируемого государства. Однако, разрешительный принцип в документ не вошел. Констатируется, что деятельность по ДЗЗ осуществляется в соответствии с положениями Договора по космосу 1967 г., предусматривающими, что «исследование и использование космического пространства... осуществляются на благо и в интересах всех стран» (ст. 1). В Принципе IV оговаривается, что «эта деятельность осуществляется на основе уважения принципа полного и постоянного суверенитета всех государств и народов над своими богатствами и природными ресурсами с должным учетом признаваемых по международному праву

прав и интересов других государств и организаций, находящихся под их юрисдикцией. Подобная деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы не наносить ущерба законным правам и интересам зондируемого государства».

Принципы V–IX ориентируют государства на международное сотрудничество и определяют его условия. Здесь просматривается компромисс между интересами зондируемых государств, требовавших неограниченного доступа к данным ДЗЗ, и стран Запада, выступавших за распространение данных ДЗЗ только на рыночных условиях. Так, Принцип V гласит, что сотрудничество «основывается в каждом случае на справедливых и взаимоприемлемых условиях». Принцип VI рекомендует заключение международных соглашений. Принцип VII предусматривает предоставление «технической помощи другим заинтересованным государствам на взаимосогласованных условиях». Принцип VIII поощряет «техническую помощь и координацию» по линии ООН. Принцип IX призывает зондирующие государства информировать о своей программе ДЗЗ Генерального секретаря ООН, а также предоставлять «в максимально возможной и практически осуществимой степени любую другую соответствующую информацию любому другому государству, в частности любому развивающемуся государству из числа затрагиваемых этой программой, по его просьбе».

Принципы X и XI сфокусированы на двух важнейших предметах космического мониторинга. Во-первых, это «охрана природной среды Земли» – если зондирующие государства «установили, что в их распоряжении имеется информация, способная предотвратить любое вредное для природной среды Земли явление, они сообщают эту информацию соответствующим государствам». Во-вторых, это «защита человечества от стихийных бедствий» – если зондирующие государства «установили, что в их распоряжении имеются обработанные и проанализированная информация, могущие быть полезными для государств, пострадавших от стихийных бедствий или подвергающихся опасности от надвигающихся стихийных бедствий, они передают такие данные и информацию соответствующим государствам по возможности в кратчайшие сроки».

Принцип XII продолжает логику условий обмена данными. Здесь четко отфиксирована платная основа

// Международное космическое право: документы Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2017. С. 52–56. URL: [https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev\\_2\\_0\\_html/V1703166-RUSSIAN.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev_2_0_html/V1703166-RUSSIAN.pdf).

предоставления данных, на чем настаивали страны Запада: «Как только получены первичные данные и обработанные данные по территории, находящейся под его юрисдикцией, зондируемому государству предоставляется доступ к ним на недискриминационной основе и на разумных условиях оплаты. Зондирующему государству предоставляется также доступ к проанализированной информации по территории, находящейся под его юрисдикцией, которой располагает любое государство, участвующее в деятельности по дистанционному зондированию, на той же основе и тех же условиях, особо принимая во внимание нужды и интересы развивающихся стран».

Принцип XIII предусматривает стандартную процедуру консультаций зондирующих и зондируемых государств в случае просьбы последних.

Принцип XIV гласит, что «государства, эксплуатирующие спутники дистанционного зондирования, несут международную ответственность за свою деятельность и обеспечивают, чтобы такая деятельность проводилась в соответствии с настоящими принципами и нормами международного права, независимо от того, осуществляется она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами или в рамках международных организаций». Данный принцип не дает ответа на вопрос о том, распространяется ли ответственность на наземную стадию и инфраструктуру ДЗЗ. США и ряд других западных стран ссылались на то, что наземная деятельность ДЗЗ не является космической и не регулируется Договором по космосу, и поэтому на нее не распространяются положения об ответственности. В то же время другие страны парировали эти доводы тем, что согласно Принципу I «термин “деятельность по дистанционному зондированию” означает эксплуатацию космических систем дистанционного зондирования, станций по приему и накоплению первичных данных и деятельность по обработке, интерпретации и распространению обработанных данных». А.В. Яковенко полагает, что толкование Принципов «дает основания для вывода о том, что режим ответственности в международном космическом праве распространяется на всю деятельность по ДЗЗ на обеих ее стадиях» [20, с. 112].

Принцип XV декларирует, что урегулирование споров осуществляется «с помощью установленных процедур мирного урегулирования споров». Здесь,

однако, не ясно, о каких именно «установленных» процедурах идет речь. В вопросе о возможных спорах надо также учитывать, что их источник кроется в том, что на рынок всё активнее выходят не только государственные структуры, но и частные фирмы, государственно-частные партнерства. Зачастую интересы у этих трех субъектов разные. Соответственно, могут возникать правовые коллизии. В Принципах нет формулировок и в важном вопросе соблюдения прав зондируемого объекта на интеллектуальную собственность. По оценке А.В. Яковенко, за пределами правового регулирования остаются вопросы обеспечения прав граждан от вмешательства в их частную жизнь в результате ДЗЗ. Не решен, в частности, вопрос о допустимости передачи данных ДЗЗ о частных лицах государственным правоохранительным органам и судам [20, с. 113].

Как заключают российские исследователи, «длительный и сложный путь согласования Принципов ДЗЗ объясняет расплывчатый, непоследовательный и противоречивый характер положений, содержащихся в этих Принципах» [21, с. 108]. «Для регулирования деятельности в космическом пространстве характерна недостаточная ясность применимого права», – сказано в докладе Комитета по космическому праву Ассоциации международного права – авторитетной всемирной организации ученых – на ее Сиднейской сессии в 2019 г.<sup>24</sup> Тем не менее при оценке Принципов следует учесть, что они вообще не появились бы на свет, если бы их авторы не вышли на компромиссные, зачастую декларативные формулировки. Понятно также, что авторы Принципов не могли предвидеть всех современных тенденций и технологических новаций ДЗЗ. В литературе приводится много примеров того, как развитие технологических новаций требует совершенствования правового регулирования [22]. «Эта область деятельности развивается и расширяется чрезвычайно быстро» [23].

Уникальность же Принципов и по сей день в том, что в них удалось зафиксировать основные положения о международном взаимодействии и соблюсти примерный баланс интересов государств. Несмотря на все очевидные несовершенства, Принципы *ipso facto* являются сегодня единственным универсальным международным документом, регулирующим вопросы ДЗЗ. Хотя Принципы формально не

<sup>24</sup> International Law Association. 2018. Committee on space law. Working session. URL: <https://www.ila-hq.org/index.php/committees> (дата обращения: 15.12.2021).

имеют обязательной юридической силы, они тем не менее соблюдаются достаточно долгое время (уже более 30 лет). По этой причине большинство российских исследователей справедливо заключают, что Принципы отражают общепринятую практику в области ДЗЗ и их можно рассматривать в качестве обычной нормы международного права. Добавим в подтверждение этого, что за всё время действия Принципов не было каких-либо получивших известность судебных исков, оспаривающих содержание этого документа.

Таким образом, Принципы являются если не обязывающим документом, то имеющим большую моральную силу. Многие их положения вошли в национальные законодательства. Их фактическое признание большинством государств придает Принципам характер фактора нормообразования [24]. Нельзя не согласиться с А.В. Яковенко, который, указывая на длительность и единообразие применения принципов, полагает, что они приобрели характер обычно-правовых норм [20].

Вопросов ДЗЗ сегодня нет в повестке дня Юридического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях. Технические аспекты обсуждаются в рамках Научно-технического подкомитета.

В идеале закрыть существующие правовые пробелы можно было бы путем принятия универсальной международной конвенции по ДЗЗ. Такую инициативу, к примеру, выдвигала группа стран Латинской Америки в Юридическом подкомитете в 2005 г. По их мнению, технологические новшества, коммерциализация космической деятельности диктуют необходимость принятия под эгидой ООН соответствующей конвенции. Западные страны, однако, заблокировали это предложение [25].

Прагматизм подсказывает, что в нынешних условиях принять такую конвенцию не реально. Не удается облечь в форму международного договора не только эту, но и другие еще более злободневные проблемы космической деятельности, скажем, взаимодействие по предупреждению образования космического мусора, использованию ядерных источников энергии в космосе, снижению астероидной опасности.

Базовые конвенции универсального характера по космосу не принимались с 1970-х гг. После одобрения в 1979 г. Генассамблеей ООН Соглашения о Луне в Комитете ООН по космосу возобладал подход принятия конкретных юридически не обязывающих документов, в частности в упомянутом формате Принципов. Как заявил в 2018 г. заместитель министра иностранных дел России С.А. Рябков, «такой подход представлялся приемлемым и разумным, поскольку давал возможность обеспечивать регулятивные рамки в конкретных областях космической деятельности на основе политических обязательств. Подобная концепция по существу предполагала надлежащее регулирование, которое характеризовалось дополнительной гибкостью и полностью отвечало потребностям ответственного поведения в космосе»<sup>25</sup>.

#### 4. Перспективы укрепления правовых основ международного взаимодействия в сфере дистанционного зондирования Земли

По нашему мнению, одна из самых опасных позиций в отсутствие универсальной конвенции по ДЗЗ – это пренебрежение к международному праву, попытки решить существующие проблемы неправовыми методами [26]. Еще далеко не исчерпаны возможности, предоставляемые принятыми международными договорами [27].

Международное право, в том числе различные его отрасли, содержат различные способы регулирования, которые, впрочем, недопустимо применять без вдумчивого подхода [28].

Как же далее укреплять правовые основы международного взаимодействия в сфере ДЗЗ? В этих целях нами предлагается следующая международно-правовая программа действий.

Во-первых, в целях содействия международному сотрудничеству в сфере ДЗЗ активно использовать дискуссионную площадку Комитета ООН по мирному использованию космического пространства, который «служит уникальной общей платформой для развития международного сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях на глобальном уровне»<sup>26</sup>. В его Научно-техническом подкомитете проводится обзор национальных и международных программ сотрудничества с использованием ДЗЗ [29]. К ним от-

<sup>25</sup> Выступление заместителя Министра иностранных дел России С.А. Рябкова на открытии первой Конференции ООН по космическому праву и космической политике. Москва, 11 сентября 2018 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации: офиц. сайт. URL:

[https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1575563/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1575563/) (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>26</sup> Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. 19 June 2019. 22 p.

носятся, например, мониторинг из космоса выбросов парниковых газов, качества воздуха, атмосферных процессов, изменения климата; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций; убыль озона; управление природными ресурсами; управление экосистемами; лесное хозяйство; гидрология; метеорология и прогнозирование погодных аномалий; мониторинг землепользования и изменений почвенно-растительного покрова; мониторинг температуры поверхности моря; изменение условий окружающей среды; картирование и исследование ледниковых систем; мониторинг посевов и почв; системы орошения; точная агротехника; обнаружение грунтовых вод; правоохранительная деятельность; градостроительство и пр.<sup>27</sup> В качестве первоочередного шага сосредоточиться на продвижении российской инициативы, выдвинутой в подкомитете, о создании под эгидой ООН единого центра информации, мониторинга околоземного космического пространства, совершенствования механизма регистрации космических объектов и повышения безопасности космических операций<sup>28</sup>.

Во-вторых, шире использовать потенциал специализированных международных межправительственных организаций. Сегодня вопросы использования космической техники, в том числе космического мониторинга, стоят в повестке дня большинства организаций, входящих в систему ООН [30, с. 172]. В их числе Всемирная метеорологическая организация, Международная морская организация, Международная организация гражданской авиации, Международный союз электросвязи, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Программа ООН по окружающей среде, Международное агентство по атомной энергии и др.

В-третьих, наращивать национальные усилия и ресурсы, совершенствовать российское законодательство. В 2017 г. Президент РФ поставил задачу «сделать данные дистанционного зондирования доступными как для российских, так и для зарубежных потребителей. Поэтому предстоит консолидировать все имеющиеся в этой области ресурсы, усовершенствовать порядок сертификации данных и нормативно-правовую базу их использования в разных отраслях»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Inter-Agency Meeting on Outer Space Activities.

<sup>28</sup> Годовой отчет Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» за 2017 год // Роскосмос: офиц. сайт. URL: <https://www.roscosmos.ru/media/img/docs/Reports/report.2017.pdf> (дата обращения: 15.12.2021).

По мнению специалистов НИУ «Высшая школа экономики», требуется совершенствование российского законодательства с учетом международных наработок по вопросам разработки механизмов правового регулирования процессов сертификации данных ДЗЗ из космоса. Речь идет об «определении формата предоставляемой государственной услуги в интересах государственных и частных потребителей, регламентации процедур сертификации данных ДЗЗ и придания сертифицированным данным ДЗЗ статуса юридически значимых» [31, с. 13].

В-четвертых, всемерно развивать региональное и двустороннее сотрудничество. Так, в Комитете ООН по мирному использованию космического пространства позитивно оценили намерение стран БРИКС совместно создать спутниковую группировку ДЗЗ. Было важно подписать соответствующее межправительственное соглашение стран БРИКС, что планировалось сделать еще в 2018 г.<sup>30</sup>

В 1992 г. в рамках СНГ было подписано Соглашение о взаимодействии государств – участников Содружества в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования земли. Назрела необходимость актуализации договорной базы СНГ по ДЗЗ.

В-пятых, расширять практику заключения двусторонних соглашений по сотрудничеству в сфере ДЗЗ. В числе ранее подписанных – Соглашение с Казахстаном о сотрудничестве в области использования космической и авиационной техники, технологий и дистанционного зондирования Земли 1998 г., а также Меморандум между Госкорпорацией «Роскосмос» и Национальной академией наук Республики Беларусь о намерениях по созданию российско-белорусского космического аппарата ДЗЗ 2017 г. Идут переговоры с Китаем о взаимном приеме данных ДЗЗ наземными станциями обеих стран.

## 5. Выводы

Подводя итог, отметим, что создание правовой базы в сфере ДЗЗ идет путем интеграции норм «мягкого права» в национальные законодательства, фиксации в международных договорах и, как результат, возникновения обычных норм международного права.

По мере их формирования на практике сложился баланс интересов государств по основному «узлу» вза-

<sup>29</sup> Совещание по развитию космической отрасли РФ // Президент РФ: офиц. сайт. 22 мая 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54539> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>30</sup> Inter-Agency Meeting on Outer Space Activities.

имоотношений в сфере ДЗЗ, а именно между свободой космического мониторинга, государственным суверенитетом и доступом зондируемых государств к данным ДЗЗ, а также использованием космического мониторинга в интересах национальной безопасности и международной стабильности.

Учитывая усиливающийся дрейф деятельности по ДЗЗ в коммерческое русло, согласимся с А.Н. Вылегжаниным и М.Р. Юзбашян в том, что правовые

коллизии, очевидно, целесообразнее будет разрешать через процедуры международного частного права [32, с. 18].

В плане дальнейшего укрепления правовых начал в области ДЗЗ важно наращивать сотрудничество в рамках ООН и иных международных организаций и площадок, заключать соответствующие двусторонние и региональные соглашения, совершенствовать национальное законодательство.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Черных И. А. Место России в глобальной космической экономике / И. А. Черных // Экономические отношения. – 2016. – № 4. – С. 79–92.
2. Ковалев Ф. Н. О разработке правовых проблем космического пространства / Ф. Н. Ковалев, И. И. Чепров // Советское государство и право. – 1960. – № 7. – С. 130–138.
3. Popper J. Re-Imagining Outer Space / J. Popper, S. Rakotonaina // IAC 2019 Congress Proceedings, 70th International Astronautical Congress (IAC), 21–25 October 2019, Washington D.C., United States. – URL: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-19/E1/9/53217/>.
4. Liaqat M. U. Impact of land use/land cover changes on groundwater resources in Al A in region of the United Arab Emirates using remote sensing and GIS techniques / M. U. Liaqat, M. M. Mohamed, R. Chowdhury, S. I. Elmahdy, Q. Khan, R. Ansari // Groundwater for Sustainable Development. – 2021. – Vol. 14. – DOI: 10.1016/j.gsd.2021.100587.
5. Esau I. An enhanced integrated approach to knowledgeable high-resolution environmental quality assessment / I. Esau, L. Bobylev, V. Donchenko, N. Gnatuk, H.K. Lappalainen, P. Konstantinov, M. Kulmala, A. Mahura, R. Makkonen, A. Manvelova, V. Miles, T. Petäjä, P. Poutanen, R. Fedorov, M. Varentsov, T. Wolf, S. Zilitinkevich, A. Baklanov // Environmental Science & Policy. – 2021. – Vol. 122. – P. 1–13. – DOI: 10.1016/j.envsci.2021.03.020.
6. Guyot A. Objective comparison of relief visualization techniques with deep CNN for archaeology / A. Guyot, M. Lennon, L. Hubert-Moy // Journal of Archaeological Science: Reports. – 2021. – Vol. 38. – Art. 103027. – DOI: 10.1016/j.jasrep.2021.103027.
7. Полевщикова Ю. А. Оценка динамики изменения земного покрова с использованием данных дистанционного зондирования / Ю. А. Полевщикова // Региональные проблемы дистанционного зондирования Земли : материалы VII Междунар. науч. конф. – Красноярск : Сиб. фед. ун-т, 2020. – С. 109–113.
8. Mendoza M. Multi-modal global surveillance methodology for predictive and on-demand characterization of localized processes using cube satellite platforms and deep learning techniques / M. Mendoza, P. V. Tsvetkov, M. Lewis // Remote Sensing Applications: Society and Environment. – 2021. – Vol. 22. – Art. 100518. – DOI: 10.1016/j.rsase.2021.100518.
9. Florio M. Earth Observation and Economic Studies: A Cross-fertilization Perspective / M. Florio, M. Morreta // Space Policy. – 2021. – Vol. 57. – Art. 101429. – DOI: 10.1016/j.spacepol.2021.101429.
10. Stefoudi D. Big data from space - Legal issues related to access and dissemination of large volumes of space-generated data / D. Stefoudi // IAC 2016 Congress Proceedings, 67th International Astronautical Congress (IAC), 26–30 September 2016, Guadalajara, Mexico. – URL: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-16/E7/1/35239/>.
11. Seffinga V. Regulating remote sensing in national space legislation to increase legal certainty on an international level / V. Seffinga // IAC 2016 Congress Proceedings, 67th International Astronautical Congress (IAC), 26–30 September 2016, Guadalajara, Mexico. – URL: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-18/E7/1/48359/>.
12. Dalledonne S. Remote sensing data access policy, data products regulatory framework and intellectual property rights challenges in an era of environmental protection urgency / S. Dalledonne // IAC 2020 Congress Proceedings, 71st International Astronautical Congress (IAC) – IAC CyberSpace Edition, 12–14 October 2020. – URL: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-20/E7/3/58557/>.
13. Scheffran J. Options for Rules in Outer Space / J. Scheffran // NESAP Information Bulletin. – 2002. – № 20. – P. 9–14.

14. Mittaz J. Applying principles of metrology to historical Earth observations from satellites / J. Mittaz, C. Merchant, E. R. Woolliams // *Metrologia*. – 2019. – Vol. 56. – Art. 032002. – DOI: 10.1088/1681-7575/ab1705.
15. Мазуркевич А. В. К вопросу о метрологическом обеспечении дистанционного зондирования Земли / А. В. Мазуркевич, А. В. Дейкун // *Дистанционное зондирование Земли из космоса в России*. – 2019. – № 1. – С. 16–19.
16. Kucukkaya A. G. Photogrammetry and remote sensing in archeology / A. G. Kucukkaya // *Journal of Quantitative Spectroscopy & Radiative Transfer*. – 2015. – Vol. 98. – P. 83–88.
17. Schrijver N. Managing the global commons: common good or common sink? / N. Schrijver // *Third World Quarterly*. – 2016. – Vol. 37. – № 7. – P. 1252–1267. – DOI: 10.1080/01436597.2016.1154441.
18. Колесов Ю. М. Борьба за мирный космос : правовые вопросы / Ю. М. Колесов, С. Г. Сташевский. – 2-изд., стер. – М. : Статут, 2014. – 173 с.
19. Orhaug T. An International and Regional Satellite Monitoring Agency / T. Orhaug // *Nuclear Strategy and World Security. Annals of Pugwash*, 1984 / eds. J. Rotblat, S. Hellman. – London : Palgrave Macmillan, 1985. – P. 124–142.
20. Яковенко А. В. Дистанционное зондирование Земли из космоса / А. В. Яковенко // *Московский журнал международного права*. – 2000. – № 1 (37). – С. 107–114.
21. Международное космическое право / под ред. Г. П. Жукова, А. Х. Абашидзе. – 2-е изд., стер. – М. : Юрайт, 2018. – 527 с.
22. Kanga S. Forest Fire Simulation Modeling using Remote Sensing & GIS / S. Kanga, S. K. Singh // *International Journal of Advanced Research in Computer Science*. – 2017. – Vol. 8, № 5. – P. 326–332.
23. Chiman K. Recent Advances in Remote Spectral Sensing / K. Chiman, Q. Hairong, T. Trac // *Hindawi Publishing Corporation Journal of Sensors*. – 2016. – Vol. 2016. – DOI: 10.1155/2016/6125729.
24. Kamenetskaya E. Legal regulation of space activities in Russia / E. Kamenetskaya, V. Vereshchetin, E. Zhukova // *Space Policy*. – 1993. – Vol. 9, iss. 2. – P. 121–123. – DOI: 10.1016/0265-9646(93)90025-5.
25. Aglietti G. S. Current Challenges and Opportunities for Space Technologies / G. S. Aglietti // *Frontiers in Space Technologies*. – 2020. – Vol. 1, iss. 1. – DOI: 10.3389/frspt.2020.00001.
26. Birdsall A. Trumping International Law? / A. Birdsall, R. Sanders // *International Studies Perspectives*. – 2020. – Vol. 21. – P. 275–297. – DOI: 10.1093/isp/ekz027.
27. Волынская О. А. Юбилей Договора по космосу 1967 года / О. А. Волынская // *Московский журнал международного права*. – 2017. – № 4. – С. 82–95.
28. Henning J. Are Outer Space Resources Capable of Unilateral Appropriation? Is There Any Legal Relevance of the Law of the Sea? / J. Henning // *Hamburg Law Review*. – 2017. – № 2. – P. 90.
29. Zwaki S. Commercial Space Program: It's Rescue Operation on Third State and Problems in International Law / S. Zwaki // *Journal of Civil & Legal Sciences*. – 2018. – Vol. 7, iss. 2. – P. 1–2.
30. Попова С. М. «Гаагская модель» правового регулирования деятельности в области космических ресурсов и перспективы трансформации международного космического права / С. М. Попова // *Исследования космоса*. – 2018. – № 2. – С. 144–174.
31. Терентьев А. А. Международный опыт нормативно-правового регулирования в области дистанционного зондирования Земли / А. А. Терентьев, А. С. Дупан // *Дистанционное зондирование Земли из космоса в России*. – 2018. – № 1. – С. 6–13.
32. Вылегжанин А. Н. Космос в международно-правовом контексте / А. Н. Вылегжанин, М. Р. Юзбашян // *Международные процессы*. – 2011. – Т. 9, № 3 (27). – С. 18–30.

## REFERENCES

1. Chernykh I.A. The Place of Russia in global space economy. *Ekonomicheskie otnosheniya = Economic relations*, 2016, no. 4, pp. 79–92. (In Russ.).
2. Kovalev F.N., Cheprov I.I. On the development of legal problems of outer space. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1960, no. 7, pp. 130–138. (In Russ.).
3. Popper J., Rakotoniaina S. Re-Imagining Outer Space, in: *IAC 2019 Congress Proceedings, 70th International Astronautical Congress (IAC)*, 21–25 October 2019, Washington D.C., United States, available at: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-19/E1/9/53217/>.

4. Liaqat M.U., Mohamed M.M., Chowdhury R., Elmahdy S.I., Khan Q., Ansari R. Impact of land use / land cover changes on groundwater resources in Al Ain region of the United Arab Emirates using remote sensing and GIS techniques. *Groundwater for Sustainable Development*, 2021, vol. 14. DOI: 10.1016/j.gsd.2021.100587.
5. Esau I., Bobylev L., Donchenko V., Gnatuk N., Lappalainen H.K., Konstantinov P., Kulmala M., Mahura A., Makkonen R., Manvelova A., Miles V., Petäjä T., Poutanen P., Fedorov R., Varentsov M., Wolf T., Zilitinkevich S., Baklanov A. An enhanced integrated approach to knowledgeable high-resolution environmental quality assessment. *Environmental Science & Policy*, 2021, vol. 122, pp. 1–13. DOI: 10.1016/j.envsci.2021.03.020.
6. Guyot A., Lennon M., Hubert-Moy L. Objective comparison of relief visualization techniques with deep CNN for archaeology. *Journal of Archaeological Science: Reports*, 2021, vol. 38, art. 103027. DOI: 10.1016/j.jasrep.2021.103027.
7. Polevshchikova Yu.A. Dynamic assessment of land cover using remote sensing DATA, in: *Regional'nye problemy distantsionnogo zondirovaniya Zemli*, Proceedings of the 7th International Scientific Conference, Krasnoyarsk, Siberian Federal University Publ., 2020, pp. 109–113. (In Russ.).
8. Mendoza M., Tsvetkov P.V., Lewis M. Multi-modal global surveillance methodology for predictive and on-demand characterization of localized processes using cube satellite platforms and deep learning techniques. *Remote Sensing Applications: Society and Environment*, 2021, vol. 22, art. 100518. DOI: 10.1016/j.rsase.2021.100518.
9. Florio M., Morretta V. Earth Observation and Economic Studies: A Cross-fertilization Perspective. *Space Policy*, 2021, vol. 57, art. 101429. DOI: 10.1016/j.spacepol.2021.101429.
10. Stefoudi D. Big data from space - Legal issues related to access and dissemination of large volumes of space-generated data, in: *IAC 2016 Congress Proceedings, 67th International Astronautical Congress (IAC)*, 26–30 September 2016, Guadalajara, Mexico, available at: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-16/E7/1/35239/>.
11. Seffinga V. Regulating remote sensing in national space legislation to increase legal certainty on an international level, in: *IAC 2016 Congress Proceedings, 67th International Astronautical Congress (IAC)*, 26–30 September 2016, Guadalajara, Mexico, available at: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-18/E7/1/48359/>.
12. Dalledonne S. Remote sensing data access policy, data products regulatory framework and intellectual property rights challenges in an era of environmental protection urgency, in: *IAC 2020 Congress Proceedings, 71st International Astronautical Congress (IAC) – IAC CyberSpace Edition*, 12–14 October 2020, available at: <https://iafastro.directory/iac/archive/browse/IAC-20/E7/3/58557/>.
13. Scheffran J. Options for Rules in Outer Space. *NESAP Information Bulletin*, 2002, no. 20, pp. 9–14.
14. Mittaz J., Merchant C., Woolliams E.R. Applying principles of metrology to historical Earth observations from satellites. *Metrologia*, 2019, vol. 56, art. 032002. DOI: 10.1088/1681-7575/ab1705.
15. Mazurkevich A.V., Deikun A.V. On the issue of metrological support for remote sensing of the Earth. *Distantsionnoe zondirovanie Zemli iz kosmosa v Rossii*, 2019, no. 1, pp. 16–19. (In Russ.).
16. Kucukkaya A.G. Photogrammetry and remote sensing in archeology. *Journal of Quantitative Spectroscopy & Radiative Transfer*, 2015, vol. 98, pp. 83–88.
17. Schrijver N. Managing the global commons: common good or common sink? *Third World Quarterly*, 2016, vol. 37, no. 7, pp. 1252–1267. DOI: 10.1080/01436597.2016.1154441.
18. Kolosov Yu.M., Stashevskii S.G. *The struggle for peaceful space*, legal issues, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2014. 173 p. (In Russ.).
19. Orhaug T. An International and Regional Satellite Monitoring Agency, in: Rotblat J., Hellman S. (eds.). *Nuclear Strategy and World Security. Annals of Pugwash*, London, Palgrave Macmillan Publ., 1984, pp. 124–142.
20. Yakovenko A.V. Remote sensing of the Earth from space. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2000, no. 1 (37), pp. 107–114. (In Russ.).
21. Zhukov G.P., Abashidze A.Kh. (eds.). *International space law*, 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2018. 527 p. (In Russ.).
22. Kanga S., Singh S.K. Forest Fire Simulation Modeling using Remote Sensing & GIS. *International Journal of Advanced Research in Computer Science*, 2017, vol. 8, no. 5, pp. 326–332.
23. Chiman K., Hairong Qi, Trac T. Recent Advances in Remote Spectral Sensing. *Hindawi Publishing Corporation Journal of Sensors*, 2016, vol. 2016. DOI: 10.1155/2016/6125729.
24. Kamenetskaya E., Vereshchetin V., Zhukova E. Legal regulation of space activities in Russia. *Space Policy*, 1993, vol. 9, iss. 2, pp. 121–123. DOI: 10.1016/0265-9646(93)90025-5.

25. Aglietti G.S. Current Challenges and Opportunities for Space Technologies. *Frontiers in Space Technologies*, 2020, vol. 1, iss. 1. DOI: 10.3389/frspt.2020.00001.
26. Birdsall A., Sanders R. Trumping International Law? *International Studies Perspectives*, 2020, vol. 21, pp. 275–297. DOI: 10.1093/isp/ekz027.
27. Volynskaya O.A. Anniversary of the 1967 Outer Space Treaty. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2017, no. 4, pp. 82–95. (In Russ.)
28. Henning J. Are Outer Space Resources Capable of Unilateral Appropriation? Is There Any Legal Relevance of the Law of the Sea? *Hamburg Law Review*, 2017, no. 2, p. 90.
29. Zwaki S. Commercial Space Program: It's Rescue Operation on Third State and Problems in International Law. *Journal of Civil & Legal Sciences*, 2018, vol. 7, iss. 2, pp. 1–2.
30. Popova S.M. The "Hague model" of legal regulation of activities in the field of space resources and the prospects for the transformation of international space law. *Issledovaniya kosmosa = Space exploration*, 2018, no. 2, pp. 144–174. (In Russ.).
31. Terentiev A.A., Dupan A.S. International experience of regulatory and legal regulation in the field of remote sensing of the Earth. *Distantionnoe zondirovanie Zemli iz kosmosa v Rossii*, 2018, no. 1, pp. 6–13. (In Russ.).
32. Vylegzhannin A.N., Yuzbashyan M.R. Outer Space Through The Prism Of International Law. *Mezhdunarodnye protsessy = International trends*, 2011, vol. 9, no. 3 (27), pp. 18–30. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Лысенко Михаил Николаевич** – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой международного права  
*Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации*  
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76  
E-mail: mikelys@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1358-8336

**Ложковой Петр Николаевич** – аспирант кафедры международного права  
*Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации*  
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76  
E-mail: rtgpetr@yandex.ru  
ORCID: 0000-0002-6477-7682

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Лысенко М.Н. Использование спутников для дистанционного зондирования Земли: правовые проблемы и перспективы / М.Н. Лысенко, П.Н. Ложковой // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 147–160. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).147-160.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Mikhail N. Lysenko** – PhD in Law; Deputy Head, Department of International Law  
*MGIMO University*  
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia  
E-mail: mikelys@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1358-8336

**Petr N. Lozhkovo** – Postgraduate student, Department of International Law  
*MGIMO University*  
76, Vernadskogo pr. Moscow, 119454, Russia  
E-mail: rtgpetr@yandex.ru  
ORCID: 0000-0002-6477-7682

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lysenko M.N., Lozhkovo P.N. Usage of satellites for the Earth remote sensing: legal problems and prospects. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 147–160. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).147-160. (In Russ.).

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

---

УДК 342.25

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).161-171



### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**О.Л. Казанцева, Е.В. Кузина**

*Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

10 марта 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

В связи с проводимой в Российской Федерации муниципальной реформой, затрагивающей основы местного самоуправления, проводится анализ места и роли местного самоуправления в системе российской государственности, выявляются существующие проблемы, препятствующие развитию местного самоуправления как демократического института, прогнозируется дальнейшая судьба местного самоуправления в условиях формирования нового законодательства, даются предложения совершенствованию правовой базы в сфере местного самоуправления.

**Ключевые слова**

Местное самоуправление,  
конституционализация,  
народовластие,  
государственность,  
конституционная ценность

### LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE STRUCTURE OF RUSSIAN STATEHOOD: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

**Olesya L. Kazantseva, Elena V. Kuzina**

*Altai State University, Barnaul, Russia*

**Article info**

Received –

2022 March 10

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

**Essay.** The subject of this research is to provide an elaborate analysis of current municipal reform in the RF and assess its impact on the self-government place, the role and development trends within the system of the Russian statehood. This paper aims either prove or disprove a hypothesis about the impact of adopted legal regulations on local self-government in the RF in view of the amendments to the RF Constitution, and make a contribution to scientific understanding of this issue.

**Methodology.** The research methodology is built by combining such methods of scientific knowledge as analysis (to study normative legal acts on the research topic), synthesis (to analyse theoretical sources and make generalizations), comparative legal method (to study and compare legal norms), logical method (to identify the peculiarities of the research object), system-structural approach (to define the role of local self-government in the Russian statehood), the method of legal hermeneutics (to provide an interpretation of legal documents) and the synergistic method which allowed to analyse the system of local government in cooperation with state authorities.

**Results.** Local self-government shall be recognized as the basis of a democratic regime and present-day Russian statehood. The adoption of the 1993 Constitution resulted in numerous normative acts which regulate the system of local self-government, including The Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation". However, regular changes to this law regarding local self-government have raised a number of concerns about uncertainty and contradictions in the legal system. Thus, along with positive effects of ongoing reforms, there are some negative trends including current tightening of local self-government officials' liability

in Russia as well as the increasing gap between the population and local self-government, uncertainty of legal solutions and enforcement practice. Members of the expert community, municipalities and practitioners have high hopes for the new legal framework in the field of local self-government, which is being developed following the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020. As a result, strengthening and expansion of local self-government powers are expected, which will increase citizens' involvement in resolving issues of local importance. However, draft law No. 40361-8 on local self-government submitted to the State Duma on December 16, 2021, provides for the liquidation of the settlement level and the reduction in the number of lower-level local self-government bodies. As a result, the gap between the population and local self-government bodies has highly increased. In addition, the draft law strengthened responsibility of the heads of municipalities to the highest officials of the constituent entities of the Russian Federation, which implies more dependence of lower-level authorities on the state.

Conclusion. Legislation is rapidly adjusting to the existing realities rather than establishing a legal basis for local self-government development. In order to restore the essence of local self-government, deformed as a result of systematic changes in the legal basis of local self-government, it is necessary to improve the submitted bill, strengthening local self-government as a factor in the sustainable development of a democratic Russian state.

## 1. Введение

Местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия, низовой уровень публичной власти, работающий на население, знающий и решающий все проблемы, возникающие на местах. Население осуществляет местное самоуправление непосредственно в формах и видах, установленных в нормативных правовых актах, а также через органы местного самоуправления, формируемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Местное самоуправление – власть подзаконная, ее реформирование напрямую связано с реализацией государственной политики в данной сфере. Местное самоуправление признается и гарантируется государством (ст. 12 Конституции РФ<sup>1</sup>), а потому зависит от соответствующего вектора, выбранного при проведении в отношении него государственной политики. В условиях деформации демократических институтов, к которым можно смело отнести и местное самоуправление, актуальной становится проблема соблюдения баланса между властью и свободой, государственными и общественными начальниками, что очевидно проявляется на местном уровне.

Состояние российского местного самоуправления на современном этапе оценивается как нестабильное. Введение местного самоуправления сверху отражается на проводимой муниципальной реформе, которая направлена на усиление роли госу-

дарства и встраивании местного самоуправления в единую вертикаль власти. Многочисленные изменения в действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) продемонстрировали отход от изначально закрепленной в нем концепции развития местного самоуправления, непоследовательность и бессистемность проводимых в сфере местного самоуправления преобразований.

Вместе с тем развитое местное самоуправление является основой для эффективного публичного управления в целом [1; 2]. В связи с этим актуальность темы исследования обусловливается перманентными изменениями конституционно-правовых основ местного самоуправления, необходимостью исследования конституционно-правового регулирования местного самоуправления и его реального состояния, выбора оптимальных форм взаимодействия государства и местного самоуправления [3]. Концептуальная модель современного местного самоуправления в Российской Федерации должна быть направлена на укрепление его организационной, экономической, территориальной и компетенционной самостоятельности.

Местное самоуправление в Российской Федерации является основой конституционного строя, од-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

ной из форм народовластия и правом населения на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Местное самоуправление – важнейшая конституционная ценность, которая гарантировается государством и обеспечивается им [4]. Перманентным реформам в сфере местного самоуправления в России посвящены работы Т.М. Бялкиной [5], Е.В. Гриценко [6], приоритетам и проблемам правового регулирования местного самоуправления – работы В.И. Васильева [7], О.И. Баженовой [8], К.Ф. Шеремета [9], А.Н. Костюкова [10], Е.С. Шугриной [11], О.А. Ежуковой [12]. Также в науке уделяется внимание проблемам эффективности местного самоуправления [13], перспективам местного самоуправления в российском государстве [14; 15].

В связи с поправками в Конституцию РФ актуализируются вопросы организации публичной власти [16–19], порядка и форм взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления [20–23].

Местному самоуправлению уделяется большое внимание и в зарубежной литературе. Актуальными не только для российского права являются проблемы организации местного самоуправления [24], реформирования и повышения эффективности местного самоуправления [25–27] и др.

## 2. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в России

Изначально на конституционном уровне местное самоуправление в России учреждалось как одна из форм участия народа в управлении местными делами, т. е. устанавливалась реальная возможность граждан участвовать в принятии управленческих решений, повышалась их ответственность за участие в решении вопросов местного значения. Статьи 3, 12 Конституции РФ закрешили самостоятельность местного самоуправления и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Это базовые принципы организации местного самоуправления и выстраивания взаимоотношений органов власти государственного и местного уровней, которые свидетельствовали о неймешательстве государства в деятельность органов местного самоуправления и были своего рода гарантией и защитой от давления со стороны органов государственной власти.

Высшим непосредственным выражением власти населения являются муниципальные выборы, а воля, выраженная населением, не должна изменяться без учета его мнения [28]. Однако принятые в

развитие положений Конституции РФ законодательство о местном самоуправлении с последующими изменениями и дополнениями привело к сужению такого участия посредством передачи от центра на региональный уровень многих полномочий и финансовых ресурсов, что поставило муниципальные образования в зависимое от субъектов Российской Федерации положение и ограничило их самостоятельность. Например, в 2007 г. были отменены прямые выборы глав муниципальных образований, которых стали избирать из состава депутатов местных представительных органов, в 2008 г. был введен институт «сити-менеджеров», в 2009 г. местные депутаты получили право удалять избранного главу по представлению губернатора, в 2014 г. регионы получили право устанавливать порядок формирования органов местного самоуправления, позже было введено назначение глав муниципальных образований по конкурсу, при котором региональные власти получили право формировать 50 % конкурсной комиссии. Подобного рода преобразования не способствуют обеспечению реализации заложенных в Конституции РФ организационных основ местного самоуправления.

Государство усиливает свои позиции, вступая на рельсы централизации, ослабляя при этом основы местного самоуправления. Местное самоуправление оказалось где-то между конституционным идеалом и его призрачной реальностью. Представляется, что закрепленные в Конституции РФ положения о самостоятельном местном самоуправлении являются лишь далекой целью, которую невозможно достичь в ближайшее время по ряду причин.

Осуществляя правовое регулирование местного самоуправления, государство пытается сбалансировать наличие двух властей: государственной и местного самоуправления. При этом наблюдаются явно прослеживаемые колебания в сторону то одного, то другого. Причиной такого маятника при реализации государственной политики в сфере местного самоуправления может служить неуверенность государства в местном самоуправлении как своей опоре. В случае усиления позиций местного самоуправления и повышения его самостоятельности сможет ли оно стать государству реальной поддержкой и не создаст ли угрозу для государственной безопасности? Вопрос достаточно актуальный, поскольку местное самоуправление может стать оплотом российской государственности только в том случае, если оно населению действительно нужно и последнее в нем заинтересовано. Пока же население

всё больше отодвигается от реального осуществления местного самоуправления, в результате чего приходит осознание своей невостребованности, и, как следствие, оно становится пассивным и не замотивированным.

Представляется, что снижать достигнутый уровень демократии нельзя, а уж тем более нельзя противопоставлять местное самоуправление государству. Это два уровня публичной власти, которые предназначены для решения возложенных на них задач и функций, закрепленных за ними законодательством. При этом наличие дистанции между государством и местным самоуправлением позволит им осуществлять свои полномочия более эффективно. В основу взаимодействия государства и местного самоуправления должны быть положены основополагающие принципы конституционно-правовой модели местного самоуправления, предусматривающей самоорганизацию и автономию последнего. Необходимо учитывать сущностную природу местного самоуправления, которое является важнейшей основой конституционного строя, а следовательно, должно обладать самостоятельностью, что в принципе не допускает его «огосударствления». При этом самостоятельность местного самоуправления должна рассматриваться как реальная способность местного самоуправления решать вопросы местного значения под свою ответственность, исходя из интересов жителей муниципального образования.

### **3. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**

Принятие в 2020 г. поправок к Конституции РФ вызвало бурные дискуссии по поводу дальнейшей судьбы местного самоуправления. Ряд ученых и практиков выразили беспокойство встраиванием низового уровня публичной власти в единую систему. Выполнение органами местного самоуправления совместно с органами государственной власти государственных полномочий, ослабление экономических и организационных основ местного самоуправления могут привести к полному его выхолащиванию.

Попытка увязать два уровня власти, имеющих различное назначение и содержание, не исключает инкорпорацию местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Конституция РФ после принятия поправок к ней в 2020 г. прямо закрепила возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных

лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Расширение пределов участия государства в местном самоуправлении и ранее негативно воспринималось рядом ученых [29–31]. Вместе с тем конституционные изменения были одобрены Заключением Конституционного Суда РФ и вступили в силу.

Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти свидетельствует об их общем начале и взаимозаменяемости, однако это недопустимо, поскольку местное самоуправление введено на всей территории Российской Федерации, отказ от его осуществления невозможен в силу ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления и государства отделены друг от друга.

В целях организации работы обоих уровней публичной власти возникла необходимость скординировать их деятельность [32]. Основой координации послужило организационное единство государственной власти и местного самоуправления, но в пределах, определяемых ст. 12 Конституции РФ. Установленные возможности участия государства в местном самоуправлении дают повод для сомнений в его стабильности и самостоятельности.

С одной стороны, закрепление взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на конституционном уровне может положительно повлиять на выражение совместных инициатив и послужит поддержкой местного самоуправления. С другой стороны, отсутствие четкого толкования используемых Конституцией РФ терминов («публичная власть», «публичные полномочия», «единая система публичной власти») может служить основанием длявольной их интерпретации при принятии в развитие конституционных положений федеральных законов.

Формирование новой правовой базы в сфере местного самоуправления можно рассматривать как очередной этап его реформирования. Безусловно, власть, независимо от уровня ее осуществления, должна работать слаженно, эффективно, с учетом интересов населения, а органы местного самоуправления, являясь проводниками государственной политики, создавать на местах условия для ее реализации, обеспечивая вовлеченность населения в решение местных дел.

Вместе с тем разработанный в соответствии с новыми поправками к Конституции РФ законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный 16 декабря 2021 г. в Государ-

ственную Думу Федерального Собрания РФ<sup>3</sup>, вызвал ряд вопросов.

Прежде всего обращает на себя внимание отсутствие в нем отдельной нормы, содержащей основные термины и понятия. Ныне действующий Федеральный закон № 131-ФЗ такую норму содержит. Представляется, что эту норму необходимо внести в законопроект, поскольку юридическая терминология в сфере местного самоуправления имеет специфику. Используемые в федеральном законодательстве дефиниции заимствуются субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в процессе своей правотворческой деятельности. Определение используемых по тексту законопроекта понятий поможет избежать неправильного или двоякого их толкования и способствует грамотному применению положений закона как должностными лицами органов публичной власти, так и гражданами.

Также в законопроекте отсутствует норма о судебной защите местного самоуправления, несмотря на то, что местное самоуправление гарантировано правом на судебную защиту. Судебная защита является не только правом органов местного самоуправления, но и их обязанностью. Наличие данной нормы в базовом законе о местном самоуправлении повысило бы значимость судебной защиты как важнейшей гарантии местного самоуправления. В этой связи целесообразно включить в текст законопроекта норму о субъектах, объектах, способах судебной защиты местного самоуправления, а не разбрасывать отдельные нормы о судебной защите по тексту нормативного правового акта.

Местное самоуправление в проекте закона определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ форма самоорганизации граждан, тогда как в Федеральном законе № 131-ФЗ оно признавалось основой конституционного строя. Таким образом, уже в первой статье законопроекта при определении местного самоуправления нивелируется его значение, местное самоуправление сводится к форме самоорганизации граждан, которая больше напоминает территориальное общественное самоуправление, а не местное самоуправление как форму народовластия. Местное самоуправления рассматривается в законопроекте как один из уровней власти, не более того.

Набирающие в последнее время обороты процессы укрупнения муниципальных образований, мотивированные экономическими причинами, находят дальнейшее свое правовое закрепление. Координально меняется территориальная основа местного самоуправления, а именно упраздняется поселковый уровень, который наиболее приближен к населению, упраздняются в переходный период до 2028 г. представительные органы поселений. Однако предполагаемая экономия на выборах в представительные органы поселений, сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления и муниципальных чиновников не сможет компенсировать урон демократическим ценностям, к которым относится местное самоуправление. Кроме того, укрупнение муниципальных образований влечет за собой сокращение социальных учреждений, дефицит медицинской инфраструктуры, что вызывает протест и недовольство со стороны граждан, особенно это проявилось в период пандемии *COVID-19*. Отсутствуют логика, сбалансированность и четкие критерии оптимизации территориальной организации местного самоуправления в контексте демографических изменений и продолжительности территории. Замена двухуровневым приведет к ликвидации власти на местах, затруднит получение населением услуг, повысит социальную напряженность и усилит влияние государственной власти.

Ограниченностю кадровых и организационных ресурсов, не позволяющих качественно решать вопросы местного значения, является еще одним доводом для ликвидации поселкового уровня. Однако именно данный уровень местного самоуправления и является подлинным местным самоуправлением, которое знает проблемы жителей, вникает в них и с участием населения оперативно может их решить. Кадровый вопрос остро стоит не только в органах местного самоуправления сел и поселков, но и в органах местного самоуправления иных муниципальных образований, а также органах государственной власти. Эта проблема не только поселений, а общегосударственная, и, упразднив поселенческий уровень, государство не решит ее.

На современном этапе строительства государственности требуется категория инновационных управленцев во всех уровнях публичной власти, об-

<sup>3</sup> Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в еди-

ной системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 09.03.2022).

ладающих компетенциями, позволяющими оперативно и эффективно решать поставленные перед ними задачи. Появление такой категории управленцев может быть вызвано перестройкой системы образования, в которой будет делаться акцент на повышении уровня культуры самоорганизации, заинтересованности в самостоятельном решении возникающих в профессиональной деятельности проблем и умении брать на себя ответственность, а также повышением престижа муниципальной и государственной службы в целом. Оплата труда служащих должна быть достойной, что позволит привлекать высококвалифицированных специалистов, формировать новых лидеров в системе местного самоуправления.

Пока же реальность такова, что большого опыта участия в решении управленческих вопросов у населения не имеется. Даже те формы участия населения в местном самоуправлении, которые уже закреплены законодательством, им не востребованы, потому что они слишком сложны и громоздки в своей реализации, а также требуют специальных познаний и занимают много времени (например, правотворческая инициатива граждан). Задача государства – создать правовую основу, позволяющую не формально закрепить таковые, а обеспечить реальное участие граждан в местном самоуправлении, плотное взаимодействие органов местной власти с гражданами в целях повышения уровня жизни населения всех муниципальных образований и качества принимаемых решений по вопросам местного значения, обеспечить информационное и методическое сопровождение при внедрении этих форм. Гражданам, в свою очередь, нужно менять мышление и включаться в систему управления, реализуя те права, которые предоставляются государством, инициировать обращения в органы местного самоуправления, получать навыки участия в решении местных дел, повышать свою активность. В противном случае жители муниципальных образований будут исключены из процесса управления и станут пассивными наблюдателями.

Согласно предлагаемому проекту закона губернатор наделяется правом непосредственно участвовать в формировании должности главы муниципального образования, а фактически в его назначении на должность. При этом усиливается ответственность глав муниципальных образований перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что выражается в отставке главы муниципального образования при систематическом недостижении показателей эффективности деятельности орган-

нов местного самоуправления и свидетельствует о безусловной зависимости главы муниципального образования от губернатора. Усиление ответственности глав муниципальных образований не перед населением, как то предусматривает сама выборность их должности, а перед государством, ведет к умалению населения как субъекта местного самоуправления и как источника власти, который не может напрямую воздействовать на главу муниципального образования, в том числе и в вопросах прекращения его полномочий. Вопросы, касающиеся жизни населения муниципальных образований (тем более упраздняемых сел и поселков), будут решаться таким главой по остаточному принципу, поскольку непосредственной заинтересованности в этом не будет.

Задачей законопроекта явилось определение места местного самоуправления в системе публичной власти, закрепление и развитие принципа единства публичной власти, который обозначает применение единой модели к построению системы органов государственной власти и местного самоуправления, определению их правового статуса (правам, обязанностям, ответственности и пр.), единого подхода к финансированию государственных и местных органов. Однако анализ проекта закона показал, что государственная власть и местное самоуправление как уровни власти в чем-то даже противопоставлены друг другу.

Всё изложенное однозначно свидетельствует о нарастающей вертикализации и централизации власти, в которой местное самоуправление является ее низовым уровнем. Подобного рода «оптимизация» местного самоуправления ведет к сворачиванию управленческих начал, что по сути противоречит замыслу законопроекта по укреплению публичной власти, источником которой является народ, а одной из форм осуществления публичной власти является местное самоуправление.

Выстраивание взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления должно соответствовать конституционной модели с учетом гарантированности самостоятельности местного самоуправления. Включая местное самоуправление в систему публичной власти, необходимо четко определить в ней его место и роль, разграничить полномочия между уровнями власти, финансово поддерживать местное самоуправление, укрепить базовое назначение местного самоуправления и его самодостаточность как важнейшее условие устойчивого развития российской государственности.

#### **4. Выводы**

Комплексное изучение конституционно-правовых основ местного самоуправления в России, анализ и соотношение действующего законодательства о местном самоуправлении и проекта Федерального закона № 40361-8 о местном самоуправлении, реального положения дел позволяет сделать следующие выводы:

1. Развитие российского государства как правового и демократического направление зависит от эффективной организации в государстве центральной и местной власти. Последние 15 лет Россия характеризуется поиском баланса централизации и децентрализации, оптимальности распределения полномочий и материально-финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, поиском форм и способов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Конституционно-правовое закрепление гарантий самостоятельности местного самоуправления не является безусловной защитой местного самоуправления, а внесенные в 2020 г. поправки в Конституцию РФ о единстве публичной власти, тесном взаимодействии местного самоуправления с государством в целях эффективного решения задач и компенсации возникших в результате дополнительных расходов органам местного самоуправления могут существенно повлиять на реальное положение местного самоуправления. Интервенция государства в сферу местного самоуправления уже прослеживается в замене прямых выборов глав муниципальных образований конкурсной процедурой, укрупнении муниципальных образований, внедрении муниципальных округов, отдалении местной власти от населения, усложнении получения муниципальных услуг и т. д.

3. Положения гл. 1 Конституции РФ о местном самоуправлении являются программными установками, которые нельзя игнорировать при принятии нормативных правовых актов разного уровня. Во

всем мире местные органы власти содействуют развитию и улучшению уровня жизни населения, а значит, нуждаются в поддержке со стороны государства в виде обеспечения реализации гарантий самостоятельности местного самоуправления.

4. Представленный в Государственную Думу проект Федерального закона № 40361-8 о местном самоуправлении в системе публичной власти не отражает природы и специфики местного самоуправления, нуждается в существенной доработке при привлечении широкого круга лиц, начиная населением и заканчивая экспертами в данной области. Муниципальная власть должна быть максимально приближена к населению, удовлетворять его потребности. Необходимо совершенствовать уже зарекомендовавшие себя и апробированные формы участия населения в местном самоуправлении. Поселенческий уровень очень важен для граждан, границы территорий муниципальных образований должны быть соразмерными и оптимальными для решения местных задач и полномочий. Крепкая власть на местах при поддержке и участии населения – гарантия надежности и опора для государственной власти. В противном случае подобные преобразования могут негативно отразиться на осуществлении истинного местного самоуправления, которое будет находиться уже в единстве с государственной властью, а не с населением.

5. Важнейшим фактором эффективности функционирования органов местного самоуправления в современных условиях является активизация участия населения в принятии и реализации решений по вопросам местного значения, в связи с чем необходимо ставить целью муниципальной реформы сближение местной власти и населения и претворять ее в жизнь посредством формирования соответствующей правовой базы, поскольку стабильное и сильное местное самоуправление залог развития сильного государства [33].

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : НОРМА, 2009. – 592 с.
2. Джагарян А. А. Конституционная ценность муниципальной демократии в России / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян. – Ростов н/Д. : Изд-во ЮФУ, 2012. – 198 с.
3. Казанцева О. Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) / О. Л. Казанцева // Известия Алтайского государственного университета. – 2013. – № 2-2 (78). – С. 106–109.

4. Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе / В. В. Невинский // *Lex russica*. – 2018. – № 11 (144). – С. 106–121.
5. Бялкина Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы / Т. М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 62–66.
6. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97. – DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97.
7. Васильев В. И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 5–18.
8. Баженова О. И. А был ли шанс? О проблемах становления местного самоуправления в России / О. И. Баженова // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах. – Петрозаводск, 2017. – С. 114–134.
9. Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации / К. Ф. Шеремет // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М., 1998. – С. 3–55.
10. Костюков А. Н. Российская муниципально-правовая политика / А. Н. Костюков. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 320 с.
11. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.
12. Ежукова О. А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 7. – С. 7–12. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-7-12.
13. Бялкина Т. М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 24–27.
14. 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.
15. Баженова О. И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? / О. И. Баженова // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 17–26.
16. Современные проблемы организации публичной власти / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
17. Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл / И. В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
18. 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.
19. 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.
20. Будаев А. М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия / А. М. Будаев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 12. – С. 41–47. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047.
21. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В. В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 12–18.
22. Дитятковский М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М. Ю. Дитятковский. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 304 с.
23. Шишкова О. Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений / О. Е. Шишкова // *Lex russica*. – 2013. – № 8. – С. 839–846.
24. Wollmann H. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments / H. Wollmann // Local Government Studies. – 2012. – Vol. 38, iss. 1. – P. 41–70.

25. De Peuter B. Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders / B. De Peuter, V. Pattyn, E. Wayenberg // *Local Government Studies*. – 2011. – Vol. 37, iss. 5. – P. 533–552.
26. Ebinger F. The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England / F. Ebinger, S. Grohs, R. Reiter // *Local Government Studies*. – 2011. – Vol. 37, iss. 5. – P. 553–575.
27. Щепачев В. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 57–61.
28. Пылин В. В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях / В. В. Пылин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 3. – С. 2–5.
29. Давыдова Н. Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку / Н. Ю. Давыдова // Адвокат. – 2009. – № 12. – С. 67–70.
30. Чихладзе Л. Т. Административная децентрализация в свете новых тенденций развития взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти / Л. Т. Чихладзе // Образование и право. – 2016. – № 3. – С. 71–76.
31. Изутова О. В. Портрет российского мэра / О. В. Изутова // Бюджет. – 2019. – № 8. – С. 28–31.
32. Россинский Б. В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении / Б. В. Россинский // *Lex russica*. – 2022. – Т. 75, № 7. – С. 28–39. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.028-039.
33. Бондарь Н. С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62–74.

#### REFERENCES

1. Bondar' N.S. *Local self-government and constitutional justice. Constitutionalization of municipal democracy in Russia*. Moscow, Norma Publ., 2009. 592 p. (In Russ.).
2. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. *Constitutional municipal government in Russia*. Rostov-on-Don, South Federal University Publ., 2012. 198 p. (In Russ.).
3. Kazantseva O.L. Forms of interaction between public authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government (system, content). *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2013, no. 2-2 (78), pp. 106–109. (In Russ.).
4. Nevinsky V.V. Essence and universalization of constitutional values in modern society. *Lex russica*, 2018, no. 11 (144), pp. 106–121. (In Russ.).
5. Byalkina T.M. On some aspects of the Russian urban self-government in light of the new municipal reform. *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 62–66. (In Russ.).
6. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97. (In Russ.).
7. Vasil'ev V.I. Some of the priorities of legal regulation of local self-government. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 3, pp. 5–18. (In Russ.).
8. Bazhenova O.I. And was there a chance? On the problems of formation of local self-government in Russia, in: *Konstitutsionno-pravovye problemy effektivnosti publichnoi vlasti v Rossii i zarubezhnykh gosudarstvakh*, Petrozavodsk, 2017, pp. 114–134. (In Russ.).
9. Sheremet K.F. Formation of legislative base of local self-government in the Russian Federation, in: *Mestnoe samoupravlenie: sovremennyi rossiiskii opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya*, Moscow, 1998, pp. 3–55. (In Russ.).
10. Kostyukov A.N. *Russian municipal-legal policy*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012. 320 p. (In Russ.).
11. Shugrina E.S. Legislation on local self-government: analysis of the state and trends of development. *Munitsipal'noe pravo = Municipal Law*, 2014, no. 4, pp. 2–19. (In Russ.).
12. Ezhukova O.A. On the assessment of the effectiveness of public authorities in the new constitutional and legal and socio-economic conditions. *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 7, pp. 7–12. (In Russ.).

13. Byalkina T.M. On some problems of the effectiveness of the implementation of local self-government. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2008, no. 2, pp. 24–27. (In Russ.).
14. 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.).
15. 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.).
16. Avak'yan S.A. (ed.). *Modern problems of organization of public power*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).
17. Babichev I.V. Local self-government in the unified system of public power: some analysis of constitutional novelties. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2020, no. 6, pp. 3–12. (In Russ.).
18. 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. *Konstitutionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 11, pp. 24–29. (In Russ.).
19. 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.).
20. Budaev A.M. President and local self-government in Russia: theory and practice of interaction. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, no. 12, pp. 41–47. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047. (In Russ.).
21. Pylin V.V. Problems of provision of public powers of local authorities. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1999, no. 9, pp. 12–18. (In Russ.).
22. Dityatkovskii M.Yu. *Vesting local self-government bodies with separate state powers*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2007. 304 p. (In Russ.).
23. Shishkina O.E. State power and local self-government in modern Russia: on the issue of the divergence of the constitutional, legislative and factual model of relations. *Lex russica*, 2013, no. 8, pp. 839–846. (In Russ.).
24. Wollmann H. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, 2012, vol. 38, iss. 1, pp. 41–70.
25. De Peuter B., Pattyn V., Wayenberg E. Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders. *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, iss. 5, pp. 533–552.
26. Ebinger F., Grohs S., Reiter R. The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England. *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, iss. 5, pp. 553–575.
27. Shchepachev V.A. Evaluation of the effectiveness of the activities of local self-government bodies as a form of public control. *Konstitutionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.).
28. Pylin V.V. Some problems facing the population and the representative body in municipalities. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2010, no. 3, pp. 2–5. (In Russ.).
29. Davydova N.Yu. Institute for the removal of the head of the municipality into resignation. *Advokat*, 2009, no. 12, pp. 67–70. (In Russ.).
30. Chikhladze L.T. Administrative decentralization in possible cases of transfer between state and municipal authorities. *Obrazovanie i pravo*, 2016, no. 3, pp. 71–76. (In Russ.).
31. Izutova O.V. Portrait of the Russian Mayor. *Byudzhet*, 2019, no. 8, pp. 28–31. (In Russ.).
32. Rossinsky B.V. The system of public authority and the combination of cybernetic and synergistic approaches in public administration. *Lex russica*, 2022, vol. 75, no. 7, pp. 28–39. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.028-039. (In Russ.).
33. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. Strong local self-government – a strong state: history and modernity. *Konstitutionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 4, pp. 62–74. (In Russ.).

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ**

**Казанцева Олеся Леонидовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права  
*Алтайский государственный университет*  
656049, Россия, г. Барнаул, Социалистический пр.,  
68  
E-mail: verwaltung@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-3697-9903

**Кузина Елена Владимировна** – кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков экономического и юридического профилей  
*Алтайский государственный университет*  
656049, Россия, г. Барнаул, Социалистический пр.,  
68  
E-mail: keepsake27@rambler.ru  
ORCID: 0000-0002-5486-2744

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Казанцева О.Л. Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы / О.Л. Казанцева, Е.В. Кузина // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 161–171. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).161-171.

**INFORMATION ABOUT AUTHORS**

**Olesya L. Kazantseva** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and International Law  
*Altai State University*  
68, Sotsialisticheskii pr., Barnaul, 656049, Russia  
E-mail: verwaltung@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-3697-9903

**Elena V. Kuzina** – PhD in Philology, Associate Professor, Department of Foreign Languages of Economic and Legal Profiles  
*Altai State University*  
68, Sotsialisticheskii pr., Barnaul, 656049, Russia  
E-mail: keepsake27@rambler.ru  
ORCID: 0000-0002-5486-2744

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Kazantseva O.L., Kuzina E.V. Local self-government in the structure of Russian statehood: problems and perspectives. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 161–171. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).161-171. (In Russ.).

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

## THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

---

УДК 343.103

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).172-185



### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ

**Г.М. Меретуков, С.И. Грицаев, В.В. Помазанов**

*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, г. Краснодар, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

23 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Анализируются правовые, криминалистические и технологические аспекты цифровизации уголовного судопроизводства в Российской Федерации. Рассматриваются сложившиеся в научном сообществе взгляды на возможность цифровизации уголовного процесса и стратегию ее осуществления. Предлагается поэтапный (эволюционный) план ее реализации в рамках сложившейся системы уголовного судопроизводства: закрепление в Уголовно-процессуальном кодексе РФ регламентации использования цифровых технических средств, введение электронной формы уголовного дела и баз данных, создание цифровых платформ. Обосновывается невозможность цифровизации уголовного судопроизводства в ближайшем будущем.

**Ключевые слова**

Уголовное судопроизводство, цифровизация, искусственный интеллект, цифровая платформа, Big Data, LegalTech, персональные данные, цифровые технические средства

### CURRENT ISSUES OF DIGITALIZATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS: A LOOK INTO THE FUTURE

**Gaysa M. Meretukov, Sergey I. Gritsaev, Vitaliy V. Pomazanov**

*I.T. Trubilin Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

**Article info**

Received –

2021 March 23

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The authors point out the main problems of the transformation of criminal justice. Which rest on the need to reform the entire system of the branch of law, as the digitalization of any sphere of activity requires changes in formal and constitutional institutions, culture, as well as the creation and use of AI artificial intelligence systems, the creation of technological capabilities to analyze huge amounts of Big Data and the protection of personal data. This is a condition of digital transformation.

In the formation of a strategy of digitalization of criminal justice in the Russian Federation, according to the authors, there is a stalemate, which is difficult to resolve. On the one hand, criminal justice is a procedural institute, which operates strictly within the system of regulations, on the other hand, the digitalization of criminal proceedings requires huge changes in the sphere of law in general and in its individual branches.

From the technological point of view, we see from the example of some business projects that such processes of some sectors of the economy are feasible. To build a technological platform for criminal proceedings is currently possible, it requires a transition to electronic criminal records (with minor amendments to the RF Criminal Procedural Code), to implement artificial intelligence and “drive” it all into technologies for processing large heterogeneous data Big Data, OLAP and DataMining. The problem lies not in the impossibility to change the existing legal model of criminal procedure and other procedural subjects, but in the fact that law enforcement is carried out between values where logic is powerless, where thinking is carried out in the form of understanding. And the necessary condition for understanding requires intuition and empathy as the most important elements of legal thinking of the law enforcement officer. Artificial intelligence cannot have them.

In other words, in some parts of the law enforcement will be possible to create some kind of digital platforms, which will not meet the whole concept of building a sectoral platform, the consequence of these particular transformations is the fact that a comprehensive digitalization of criminal justice is not expected in the near future, in view of the thin matter of science – law.

## 1. Введение

Правоохранительными и правоприменительными органами накоплен большой опыт использования информационных технологий в борьбе с преступностью. Об этом свидетельствуют ежегодные до-клады министерства внутренних дел (далее – МВД), Следственного комитета (далее – СК), Федеральной службы безопасности (далее – ФСБ) РФ и других структур, а также многочисленные научные работы, посвященные обоснованию необходимости применения высоких технологий для эффективного противодействия преступности, в том числе «киберпреступлениям». Уровень автоматизации и информатизации уголовного судопроизводства соответствует начальному этапу создания цифровых платформ правоохранительных органов и судебной системы. В научной среде особое внимание уделяется рассмотрению способов формирования новой стратегии цифровой трансформации расследования преступлений. Однако подавляющему большинству специалистов, включая авторов статьи, трудно составить прогноз кардинальных изменений в системе правосудия, обусловленных решением сложных задач по цифровизации сферы уголовного процесса, уголовного права, криминалистики и других юридических наук.

Авторы высказывают мнение относительно методов решения неоднозначной проблемы цифровизации уголовного судопроизводства, что, несомненно, отразится в ближайшем будущем на развитии общества.

## 2. Цифровизация как феномен

В 1995 г. американский информатик Николас Негропонте сформулировал концепцию цифровой экономики (*Digital Economics*)<sup>1</sup>.

Феномен «цифровизация» состоялся как производная от компьютеризации и информатизации. На сегодняшний день это понятие широко используется в различных областях научной деятельности. Возможности, обусловленные цифровым представлением информации, приводят к формированию технологических сред ее функционирования, т. е. созданию цифровых платформ, способных решать классы задач [1, с. 47].

Организация цифровых платформ связана с изменением формальных и конституционных институтов, культуры, с созданием и применением систем искусственного интеллекта, защищой персональных данных.

Понятие «цифровизация» подразумевает более широкое осмысление технологических процессов по сравнению с термином «автоматизация». А.С. и И.А. Александровы в обосновании цифровизации уголовного судопроизводства характеризуют ее суть: «Развитие цифровых технологий ведет к перестройке организационно-технической инфраструктуры государственного управления в различных сферах, включая оказание услуги населению и бизнесу по защите от преступности» [2, с. 303]. Кроме того, требуют решения проблемы, связанные с внедрением современных цифровых технологий – изменение культуры и «обезличивание персональных данных» (создание цифровых копий). Базовым критерием цифровой парадигмы является «всё как услуга, ориентированная на данные и совместное использование информационных ресурсов (в том числе государственных) с учетом требований интероперабельности и безопасности» [3, с. 17].

Таким образом, концепция цифровизации связана с определенной подменой обязанностей государства по защите прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступлений, предоставлением услуг, что вызывает обеспокоенность относительно модернизации уголовного судопроизводства.

Ключевой является проблема обеспечения безопасности прав личности. Оцифровка документов физического лица неизбежна. Это основной элемент цифровой платформы в любой сфере деятельности. Так, электронный платежный документ (например, банковская карта) одновременно является электронным идентификатором личности [4, с. 33]. «Цифровой образ» человека – это центральный элемент цифровой системы мира в будущем, поэтому он всегда будет источником противоречий.

Поэтому стоит согласиться с оппонентами А.С. и И.А. Александровых. Так, Д.А. Гришин, поддерживая

<sup>1</sup> Урманцева А. Цифровая экономика: как специалисты понимают этот термин // РИА Новости. 16.06.2017. URL:

<https://ria.ru/20170616/1496663946.html> (дата обращения: 17.03.2021).

позицию В.Н. Григорьева с соавторами [5], утверждает: «...возражающего против представления о цифровом уголовном процессе как своеобразном блокчейне, автор статьи не может согласиться с подходом, где применение информационных технологий в уголовном судопроизводстве и его цифровизация приобретают негативную окраску. В частности, представляется довольно спорным рассмотрение цифрового уголовного судопроизводства как системы распределенных реестров, а также утверждение, что субъектом расследования при интенсивном применении информационных ресурсов может выступить любой пользователь цифровой технологии» [6, с. 209]. В публикации П.П. Ищенко представлена критическая позиция на научную работу С.В. Власовой [7], посвященную вопросам цифровизации уголовного судопроизводства [8, с. 92].

Принцип цифровизации любого процесса предполагает организацию отдельных «подпроцессов» с использованием информационно-коммуникационных технологий, информационных систем и цифровых устройств в рамках единого системного подхода к управлению процессами как целостным организмом. С этой целью реализуется концепция единого информационного сегмента, предназначенному для обмена данными между различными сферами деятельности и структурными подразделениями в режиме реального времени. Достижение взаимодействия систем возможно при внедрении перспективных информационных технологий, в том числе *Big Data*, *OLAP* и *DataMining*-технологий, предназначенных для обработки большого объема разнородных данных [9].

Цифровизация включает такие процессы, как создание виртуального пространства, непрерывное управление данными, соблюдение строгого режима выполнения регламента управления всеми процессами с использованием интеллектуальных методов, основанных на регрессионных и экстраполяционных алгоритмах решений<sup>2</sup>. Неотъемлемой частью цифровизации является внедрение технологий искусственного интеллекта как основной технологии об-

работки данных и управляющего воздействия, решения заданного вопроса или получения результата интеллектуального поиска, распознавания, идентификации. На сегодняшний день в мире цифровые системы широко внедряются в деятельность юридических компаний и государственных правовых структур. Этот процесс получил название *LegalTech*<sup>3</sup>.

Поэтому обозначенные позиции А.С. и И.А. Александровых и С.В. Власовой вписываются в концепцию цифровизации уголовного судопроизводства. Однако с этим не могут согласиться оппоненты, так как это противоречит их пониманию сферы деятельности уголовного судопроизводства, которая отличается консерватизмом и строгостью выполнения процессуальных алгоритмов.

Технологическая основа цифровизации уголовного судопроизводства – искусственный интеллект, а также технологии блокчейна. Они выступают инструментами снижения издержек контроля и наблюдения, что является положительным результатом в области управления. Однако у объекта возрастают издержки, связанные с защитой собственных прав и личных свобод.

### 3. Искусственный интеллект: перспективы внедрения в уголовное судопроизводство

Рассмотрим ситуацию, связанную с внедрением моделей и технологий искусственного интеллекта в практику уголовного судопроизводства. В научных кругах активно обсуждаются тема искусственного интеллекта, перспективы его внедрения и правовой статус искусственного интеллекта (*Artificial intelligence, AI*)<sup>4</sup>. Если в юридическом сообществе существует различное толкование данного понятия, то в кибернетике под искусственным интеллектом понимается «научное направление, ставящее целью моделирование процессов познания и мышления, использование применяемых человеком методов решения задач для повышения производительности вычислительной техники»<sup>5</sup>.

Искусственный интеллект реализуется в виде информационных систем и механизмов. Выделяют три класса информационных систем – экспертные,

<sup>2</sup> Зикеев В. Цифровизация юридической профессии, или Юриспруденция эпохи миллениалов // Закон.ру. 02.08.2018. URL: [https://zakon.ru/blog/2018/8/2/cifrovizaciya\\_yuridicheskoy\\_professii\\_ili\\_yurisprudenciya\\_eroiki\\_millenialov](https://zakon.ru/blog/2018/8/2/cifrovizaciya_yuridicheskoy_professii_ili_yurisprudenciya_eroiki_millenialov) (дата обращения: 17.03.2021).

<sup>3</sup> LegalTech – новое средство автоматизации применения закона? // XSUD: программа учета судебных дел. URL: <https://xsud.ru/news/legaltech-novoe-sredstvo-avtomatizatsii-primeneniya-zakona> (дата обращения: 17.03.2021).

<sup>4</sup> Технологии XXI века в юриспруденции: материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 22 мая 2020 г.) / под ред. Д. В. Бахтеева. Екатеринбург: Ур. гос. юрид. ун-т, 2020. 597 с.

<sup>5</sup> Петрунин Ю.Ю. Искусственный интеллект // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / науч.-ред. совет: В.С. Степин, А.А. Гусейнов, Г.Ю. Семигин, А.П. Огурцов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Мысль, 2010. Т. 2: Е-М. С. 159.

поддержки принятия решения и интеллектуального моделирования (представления знаний, обучения, общения, объяснения и т. д.). Механизмы – это роботы и манипуляторы, управляемые системами с искусственным интеллектом. Возникают вопросы о правовом статусе *AI*-систем (роботов) и относительно перспектив их признания участниками правовых отношений и возможных последствиях. В.А. Лаптев рассматривает проблему привлечения интеллектуальных роботов как киберфизических систем, обладающих способностью к самоорганизации и ответственности. Обоснована необходимость рассмотрения *AI*-роботов в виде субъектов, способных нести правовую ответственность за свои действия [10, с. 99]. С этим положением трудно согласиться, так как устройство или системы, наделенные искусственным интеллектом, несмотря на сложность их алгоритма, многообразие и гибкую функциональность, способность к масштабированию и самоорганизации, остаются инструментом в руках человека и не смогут обрести правовую самостоятельность.

Вопросы привлечения к ответственности разработчиков программного обеспечения за неправомерные действия, связанные с использованием систем искусственного интеллекта, должны быть проработаны в законодательстве. Необходимо четко сформулировать, кто является субъектом этих правовых отношений.

В системе уголовного судопроизводства перспективы внедрения моделей и методов искусственного интеллекта возможны, они могут быть востребованы в ближайшем будущем на всех стадиях уголовного процесса [11, с. 135].

Для предварительного расследования – это модели распознавания на основе нейросетей, регрессионные модели, дающие ответы по результатам анализа собранных улик, оценке антропометрических признаков, биологических и иных материалов, кластерные модели, позволяющие выделить из совокупности признаков приемлемые решения [12].

В публикациях отечественных и зарубежных ученых встречаются работы по применению искусственного интеллекта в сфере предсказательного права, основанной на использовании предиктивной модели управления. П.Н. Бирюков рассматривает проблемы, связанные с предсказательным правом, и приводит примеры из зарубежной судебной практики,

когда решение выносится судом на основе результатов предсказаний при недостаточной доказательной базе состава преступления [13]. Однако вопрос доверия моделям искусственного интеллекта предусматривает обоснование их достоверности, ошибки могут составлять от 5 до 20 %. Доля ошибки возрастает, если модель содержит незначительный объем информации для анализа и обучения. На точность предсказания влияют следующие факторы: недостаточный объем исходных данных, правила нормализации исходной выборки, ошибки и др.

Актуальным остается вопрос относительно правомерности вынесения судебных решений на основе предсказательной аналитики. Можно согласиться с позицией О.А. Зайцева и П.С. Пастухова: «...если рационализации, технологизации подлежат приемы и методы досудебного уголовного производства: выявление, раскрытие, расследование преступления, то судебное следствие должно оставаться по существу неизменным. Оно должно по-прежнему определяться принципами непосредственности, гласности, устности, состязательности» [14, с. 42].

Предсказательные системы – незаменимый инструментарий в сфере профилактики преступлений и анализа эмпирической базы данных. Предсказательная аналитика – это область знаний профайлинга, нового направления *LegalTech*, предназначенного для составления портретов преступников, картин преступления, развития и применения интеллектуальных систем в деятельности профайлеров<sup>6</sup>. Применение предсказательной аналитики в судебном следствии нецелесообразно.

На стадии предварительного расследования искусственный интеллект в будущем сможет создавать его структуру (определение целей расследования, сил и средств для их достижения, т. е. осуществление планирования), но окончательное решение о необходимой структуре расследования остается за следователем, который имеет возможность откорректировать предлагаемую программой модель целей и действий по их достижении. Искусственный интеллект – это качественный инструмент с высоким коэффициентом полезного действия, им управляет специалист, умеющий с ним обращаться. К полученному результату необходимо относиться избирательно. В этом случае стоит согласиться с позицией

<sup>6</sup> Бируля И. Обзор технологий профайлинга // RuБеж. 17 окт. 2017. URL: <https://ru-bezh.ru/ivan-birulya/18589-obzor-tekhnologij-profajlinga> (дата обращения: 17.03.2021).

Д.В. Бахтеева, что «система искусственного интеллекта, равно, как ее аналоги, вряд ли в ближайшем будущем сможет заменить субъекта правоприменения, однако при должном внимании научного и практического сообществ к данной технологии, она может оказаться крайне полезным инструментом следователя и эксперта» [15, с. 107].

#### **4. Перевод криминалистически значимой информации в электронную форму как один из этапов цифровизации**

Необходимость ведения электронного уголовного дела отражена в работах таких ученых, как Е.А. Разумовская и С.А. Ялышев [16], А.Ф. Абдулвалиев [17], А.М. Багмет [18], О.В. Качалова [19], Ю.А. Познанский [20].

Процесс цифровизации уголовного дела предполагает преобразование криминалистически значимой информации в электронную форму, т. е. конвертацию текстовых и иных документов (текст, выполненный с помощью знаков, символов, с элементами естественного или искусственного языка, как рукописный, так и машинописный, полиграфические, фонодокументы, фото-, аудио-, видеозаписи и кинодокументы, голосовое сообщение и т. п.) в электронный формат; последующий обмен этой информацией через электронные каналы связи (телеинформатационные технологии). Такое преобразование должно осуществляться на этапах предварительной проверки сообщения о преступлении (стадия возбуждения уголовного дела), предварительного расследования (первоначальный, последующий и заключительный этапы) и судебного производства, особенно в суде первой инстанции. Фактически это внедрение электронной формы уголовного дела в уголовное судопроизводство (досудебное производство и судебное разбирательство).

Информационно-телекоммуникационные технологии постепенно входят в правоприменительную практику административного, гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства, о чем свидетельствуют Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти»<sup>7</sup> и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование докумен-

тов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов»<sup>8</sup>. В научной среде имеются сторонники коренных преобразований существующих институтов и процедур в этой области [3; 8; 21], а также последователи умеренного применения технических достижений. Последние придерживаются классической процедуры уголовного судопроизводства, предлагают его совершенствование на основе интенсификации имеющихся информационных технологий [5; 6] или «...путем совершенствования существующих институтов и процедур, в том числе за счет применения новых информационных технологий» [7, с. 98].

В настоящее время в соответствии со ст. 35, 240, 278.1, регулирующими допрос свидетеля, потерпевшего, или ст. 293 «Последнее слово подсудимого» Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК) РФ в уголовном судопроизводстве используется система видеоконференцсвязи. Во время ее проведения одновременно осуществляется аудио-, видеопротоколирование в режиме реального времени. В целях обеспечения достоверности и допустимости полученного аудио-, видеопротокола устанавливается личность допрашиваемого посредством ее идентификации. Процесс допроса выстраивается по правилам организации и тактики допроса свидетеля, потерпевшего, подозреваемого (обвиняемого), подсудимого. Аудио-, видеопротоколирование осуществляется с использованием цифровых информационно-коммуникационных технологий.

Возможность использования на этапе досудебного производства автоматизированной информационной системы, аудио-, видеозаписи, компьютерной техники, технических средств, фотосъемки предусмотрена ст. 82, 164, 166, 170, 178–180, 182, 183, 189, 190, 192 УПК РФ. В них нет запретов на использование цифровых технических средств обнаружения, фиксации и изъятия предметов и документов при производстве следственных и иных процессуальных действий, а также в судебном производстве (ст. 30, 259, 276, 281 и 399 УПК РФ). Поэтому можно внедрять цифровые технологии в практику деятельности органов предварительного расследования и судов.

Уголовное судопроизводство предусматривает работу с большим объемом документов на всех его стадиях. В основном такая деятельность имеет рутинный характер по заданным шаблонам, опреде-

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3889.

<sup>8</sup> СПС «КонсультантПлюс».

ленным процессуальным регламентом. Для безошибочного ведения документов от сотрудников требуется высокая концентрация внимания, в противном случае может возникнуть большое количество технических ошибок. Разработка и внедрение информационных систем, позволяющих участникам уголовного судопроизводства создавать электронные документы и прикреплять к ним файлы с дополнительной информацией, обеспечивают эффективность и безошибочность работы системы уголовного судопроизводства. На протяжении нескольких десятилетий разрабатываются приложения (специальное программное обеспечение) по реализации концепции создания документов в электронной форме. Они могут храниться в виде «твёрдых копий», а также использоваться повторно в виде электронного документа.

Кроме следователя, в производстве следственного или иного процессуального действия должен принимать участие специалист-криминалист, использующий цифровое техническое средство, что предусматривает последующее оформление акта его применения. В нем указывают следующую информацию: используемые средства и методы по обнаружению, фиксации и изъятию следов, предметов и документов со следами, имеющими отношение к делу, они могут являться потенциальными вещественными доказательствами. Составленный акт должен быть приобщен к аудио-, видеопротоколу, который, по нашему мнению, будет являться отдельным видом (источником) доказательств. В нем должны также быть представлены описание цифрового технического средства и его краткая характеристика; сформулированы условия и способ действия системы аналого-цифрового преобразования; приведены краткие сведения о портативном компьютере; название и версия драйверов устройств ввода и вывода; вид, наименование и версия программного обеспечения; тип бумаги, используемой при изготовлении физической копии. В акте также указываются все действия и манипуляции, произведенные специалистом-криминалистом. Необходимо принять все меры, исключающие возможность компьютерного редактирования цифровых данных, электронной ретуши или монтажа. Следовательно, электронный документ и цифровое изображение должны соответствовать предъявляемым требованиям относимости, допустимости, достоверности и достаточности при решении вопросов доказывания по уголовному делу (ч. 1 ст. 88 УПК РФ). Все следственные и иные процессуальные документы, в том

числе обвинительный акт или обвинительное заключение, составляются в виде электронного документа, заверенного усиленной квалифицированной электронной подписью [22]. Изложенное позволяет предложить дополнить ч. 2 ст. 74 УПК РФ («Доказательства») п. 5.1 «аудио-, видеопротоколы следственных и судебных действий, акт использования цифровых технических средств» и п. 5.2 «результат применения цифровых технических средств или «цифровая информация»».

В рамках материалов статьи невозможно рассмотреть все вопросы, связанные с переводом процессуальных документов в электронный вид. По сути «электронное уголовное дело» можно распределить на две электронные папки: «Досудебное производство» и «Судебное производство». Папку «Досудебное производство» можно представить в виде двух групп:

1. «Цифровизация этапа предварительной проверки сообщения о преступлении (стадия возбуждения уголовного дела)», которую возможно распределить на три файла:

– «Цифровизация выполнения административного регламента по приему, регистрации сообщения о преступлении»;

– «Цифровизация процессуальных действий этапа предварительной проверки сообщения о преступлении»;

– «Цифровизация принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела».

2. «Цифровизация предварительного следствия или дознания», которую также можно разделить на три файла:

– «Цифровизация следственных и иных процессуальных действий по эпизодам первоначального этапа расследования»;

– «Цифровизация следственных и иных процессуальных действий по эпизодам последующего этапа расследования»;

– «Цифровизация процессуальных действий по эпизодам заключительного этапа расследования».

Следователю для самостоятельного направления хода расследования, выбора алгоритма действий необходимо создать несколько электронных папок: «Движение уголовного дела – статистические карточки»; «Организация и планирование расследования в целом по делу и эпизодам»; «Типичные следственные ситуации, версии, алгоритм действий следователя по типу искусственного интеллекта»; «Поводы и основания выделения уголовного дела в отдельное производство (ст. 154 УПК РФ)»; «Соеди-

нение уголовных дел в одно производство»; «Судебные экспертизы»; «Участники уголовного судопроизводства» (отдельными файлами: «подозреваемые (обвиняемые)», «потерпевшие», «свидетели», «специалисты и используемые ими цифровые научно-технические средства», «понятые», «сторона обвинения», «сторона защиты» и «другие»); «Обвинительное заключения по эпизодам и в целом по делу». Могут быть созданы другие папки в зависимости от сложившейся следственной ситуации по делу.

Создание уголовного дела в электронном виде имеет определенные преимущества: увеличивает скорость создания структуры предстоящего расследования и производства следственных и иных процессуальных действий; позволяет организовать оперативный контроль за состоянием дела со стороны руководителя следственного органа и прокурора; обеспечивает одновременное ознакомление обвиняемого и его защитника с материалами дела. В ходе судебного разбирательства появляется возможность показать требуемый процессуальный электронный документ, что упрощает рассмотрение дела с использованием видеоконференцсвязи с одновременным осуществлением аудио-, видеопротоколирования.

В системе ведения уголовного дела в электронном виде могут возникать существенные проблемы, для разрешения которых необходимы финансовые вложения, разработка актуальных методических материалов для обучения студентов (слушателей, курсантов) алгоритму ведения электронного уголовного дела и действующих сотрудников, а также организационное обеспечение (введение в штат специальных сотрудников, т. е. каждому следователю необходим один помощник). Например, на кафедре криминалистики Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина второй год обучающиеся выпускного курса (программа бакалавриата) изучают дисциплину «Практикум по расследованию преступлений и судебному разбирательству уголовных дел» и приобретают навыки формирования учебного электронного уголовного дела.

В ходе производства по электронному уголовному делу следователь (дознаватель) обязан выяснить обстоятельства и детали совершённого преступления: личность обвиняемого; степень его вины; мотив преступления; размер произведенного ущерба; причины и условия, способствующие совершению преступления, и др. Следователь (дознаватель) должен предоставить материалы субъектам уголовного процесса в электронной форме.

## 5. Цифровые информационные платформы уголовного судопроизводства и механизм работы с ними

Цифровые технологии – тема, широко обсуждаемая как в академических кругах, так и в практической деятельности [23; 24]. В западноевропейских странах формирование законодательства, регулирующего процессы функционирования цифровой информации в уголовном судопроизводстве, находится на стадии разработки.

Многие отечественные авторы отмечают, что выход из создавшейся кризисной ситуации в системе правосудия связан с дальнейшим развитием уголовно-процессуального законодательства, обусловленным переходом к нормативно-правовому регулированию цифровых информационных платформ. Эффективность политики в уголовном судопроизводстве зависит от оптимизации процессуальных решений, связанной с сокращением времени, затраченного на производство следственных и процессуальных действий [21].

Для формирования цифровых информационных платформ на первый план выходят такие основные вопросы, как создание и использование систем искусственного интеллекта и возможности работы с большими объемами данных, применение технологий распределенного реестра и систем принятия решений [25].

Перспективы развития цифровизации уголовного судопроизводства связаны с процессом трансформации существующих институтов и процедур, а также внедрением передовых достижений в области теории автоматизации и алгоритмизации различных отраслей права. В криминалистике широко используются комплексы (алгоритмы) оперативно-разыскных мероприятий, следственных и других действий, производимых для установления обстоятельств, указывающих на причастность лица к преступлению [26]. Это направление в силу объективных препятствий не могло быть реализовано в конце XX в. [27, с. 164].

На сегодняшний день, по оценкам специалистов, уровень проникновения цифровых технологий в юриспруденцию составляет не более 30 %, а доля доступных юридических онлайн-услуг не превышает 4–5 % [28, с. 5]. Создаются необходимые предпосылки для развития цифровизации уголовного судопроизводства, а также существуют механизмы реализации этих процессов.

Механизм работы с цифровой информацией можно показать на примере процедуры идентификации

кации личности. Как вариант, процедура цифровой идентификации может осуществляться с использованием видеокамеры. Участник уголовного судопроизводства фотографируется окончным оборудованием сбора информации (смартфон, планшет, фотоаппарат, «умные очки»). Изображение посредством беспроводной или кабельной связи передается в систему хранения данных, развернутую в data-центре на сервере провайдера цифровых услуг в среде туманных вычислений. Далее в базе данных запускается процедура идентификации посредством моде-

лей распознавания – методов машинного обучения, построенных на принципах нейронных сетей. Они обучены распознавать графические объекты по характерным признакам и выдавать информацию о результатах распознавания в облачной среде (уровень искусственного интеллекта). В этом случае результатом распознавания являются персональные данные человека. Объект можно также идентифицировать по отпечатку пальца, радужной оболочке глаза. Уровни технологий, обеспечивающих организацию единого цифрового пространства, показаны на рисунке.

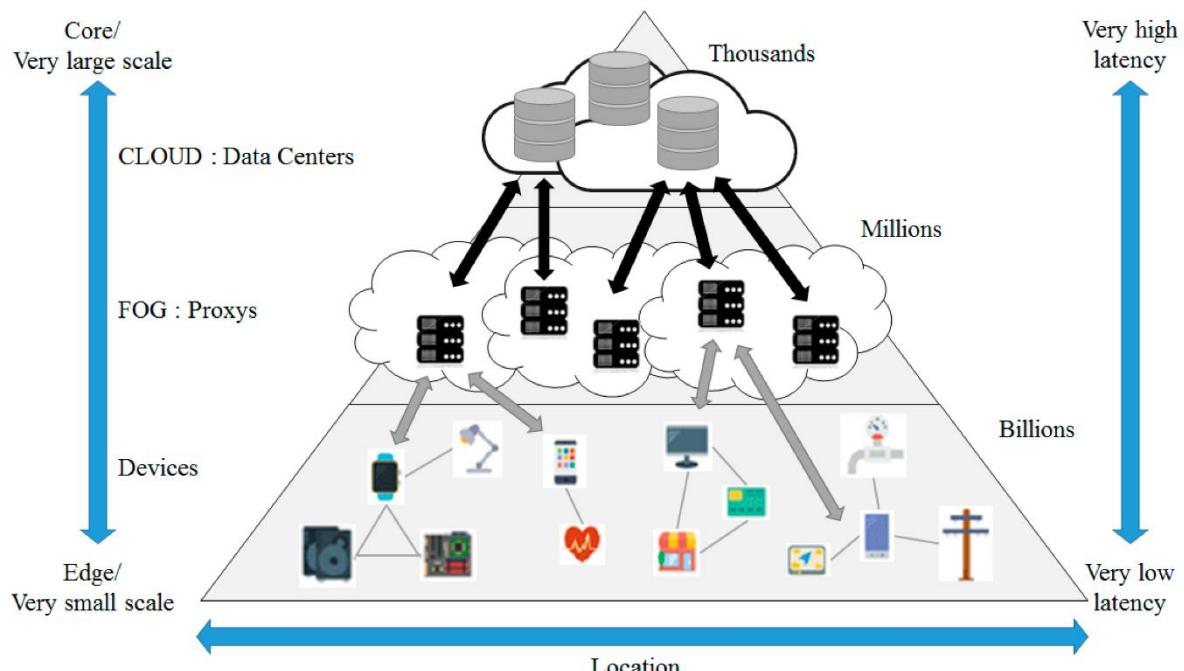


Схема организации работы с данными в цифровых системах [29]

На нижнем технологическом уровне применяют миллиарды различных окончных устройств (гаджеты, датчики, приборы). От них данные передаются на прокси-серверы, работающие с большими объемами информации. Прокси-серверы реализуют «туманные вычисления», результаты которых в виде предварительно подготовленных данных поступают в «облачные центры», где с помощью машинных методов их обрабатывают и возвращают как результат. Для обработки больших объемов информации и вычислений необходимы сверхмощные компьютерные системы и высокоскоростные линии с защищенными каналами связи. Для освоения этих технологий требуется создание единой концепции, а для ее реализации – большие материальные вложения (миллиарды рублей).

На практике в отечественном судопроизводстве осуществляется частичная цифровая модернизация системы. Например, компанией «Папillon» (<https://www.papillon.ru/>) в практическую деятельность правоохранительных органов внедрена система распознавания изображений лиц в видеопотоке. Система максимально адаптирована к решению задачи мобильной автоматической идентификации личности по изображению в режиме реального времени.

В случае отсутствия идентификационных признаков регламентом предусмотрены доступные его рамками альтернативные способы опознания, которые реализуются в системе. Например, документы, удостоверяющие личность, должны быть зарегистрированы в момент ее идентификации и прило-

жены к делу. Если личность идентифицирована, то сотрудник получает доступ к системе персональных данных, сверяет материалы системы и данные документов и верифицирует их, удостоверяя своей цифровой подписью. Более сложный, но эффективный алгоритм – сканирование документов портативным сканером или фотографирование и идентификация программным способом. Таким образом, в ходе алгоритмических действий происходит идентификация личности и заполняется документ, подтверждающий эту процедуру. Если распознать личность на этапе предварительного следствия не удается, то заполняется соответствующая форма – документ, предписанный регламентом. Роль следователя и дознавателя сводится только к реализации последовательности событий, предписанных системой регламентов. Они могут работать в двух режимах: ручном, когда алгоритм действий определяется человеком, и в режиме «мастера», когда алгоритм предписывается системой. В нем роль человека ограничена. На этом этапе развития информационных технологий в отечественном уголовном судопроизводстве такие технологии являются пилотными проектами.

#### **6. Современное состояние цифровизации в сфере юридической деятельности и уголовного судопроизводства в целом**

В настоящее время технологии в юридической сфере развиваются по следующим направлениям: автоматизация типовых юридических услуг, расширение юридических онлайн-сервисов для клиентов правовой системы, выполнение правовых услуг дистанционно с помощью Интернета (электронное онлайн-правосудие), а также принятие решений на основе применения методов искусственного интеллекта [30].

Для реализации положений, обозначенных в статье, необходимо в каждом субъекте Российской Федерации создать региональные информационные порталы главных управлений МВД РФ, в которых будут предусмотрены подсистемы для каждого направления деятельности, в том числе для органа предварительного следствия и дознания. К сожалению, существующая концепция единой информационно-телекоммуникационной системы МВД РФ не обеспечивает эффективную деятельность Главного информационно-аналитического центра и экспертно-криминалистических центров МВД РФ на местах, а также не гарантирует уровень информационной безопасности и внедрение системы автоматизации делопроизводства и документооборота в структуру МВД. На этапе досудебного производства не преду-

смотрено системное использование электронных документов или цифровой информации. На региональном уровне, на наш взгляд, целесообразно внедрить автоматизацию на основе информационно-телекоммуникационных технологий.

Например, региональный информационный портал Управления МВД России по Калининградской области (<https://39.mvd.ru/umvd/structure/information-center>) внедрен в 2016 г. и представляет собой информационно-документальную систему, характеризующуюся следующими функциями: составление процессуальных документов; формирование графиков расследования с автоматизированным контролем процессуальных сроков; создание базы данных по уголовным делам; осуществление поиска по базе данных сведений о преступлениях; получение сведений о вещественных доказательствах. На самом деле функциональность портала гораздо шире и охватывает не только сферы информирования граждан и предоставления услуг.

Создание аналогичных порталов в виде автоматизированной базы данных для всех субъектов Российской Федерации упрощает механизм заполнения документов, сокращает время реализации судопроизводства, но не решает задачи цифровизации. Внедрение цифровых технологий в систему уголовного судопроизводства предусматривает полный цикл ввода, обработки, передачи и сохранения документов. Для реализации такого цикла необходимо агрегировать набор аппаратно-программных средств и телекоммуникационных технологий в рамках строго нормативного пространства с целью организационного обеспечения деятельности сотрудников в цифровой среде.

#### **7. Выводы**

Обозначенные в статье проблемы позволяют сделать вывод о невозможности цифровизации уголовного судопроизводства в ближайшем будущем. Такая ситуация обусловлена уровнем существующих информационных технологий в уголовном процессе и неподготовленностью действующего уголовно-процессуального законодательства к возможным институциональным изменениям. Препятствием на пути к цифровизации является отсутствие системного подхода и внедрение частичной автоматизации различных участков деятельности в уголовном судопроизводстве.

В будущем системный процесс цифровизации позволит сократить время, затраченное на производство предварительного расследования, за счет повышения уровня технологичности деятельности,

связанной с обнаружением, изъятием, фиксацией и исследованием следов преступления, а также создания электронно-цифровой формы документооборота. Это позволит минимизировать возможность организации коррупционных схем. В результате повысится эффективность и будет достигнута прозрачность ведения уголовного процесса для всех его участников. Появится возможность внедрения инструментов аналитики в режиме реального времени для получения ретроспективной и текущей информации по запросу в системе.

Эффективность реализации намеченных планов по цифровизации уголовного судопроизводства во многом будет зависеть от решения вопросов перехода на качественно новый уровень нормативно-правового регулирования использования цифровых

платформ в сфере уголовного процесса. На современном этапе необходимо создать законодательную основу, позволяющую применять цифровые технические средства, а именно:

- в ч. 6 ст. 164 УПК РФ после слова «применяться» добавить словосочетание «цифровые технические средства или...»;
- в ч. 5 ст. 166 УПК РФ после слова «также» добавить словосочетание «цифровые технические средства или...»;
- ч. 2 ст. 74 УПК РФ («Доказательства») дополнить п. 5.1 «аудио-, видеопротоколы следственных и судебных действий, акт использования цифровых технических средств» и п. 5.2 «результат применения цифровых технических средств или “цифровая информация”».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Халин В. Г. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В. Г. Халин, Г. В. Чернова // Управленческое консультирование. – 2018. – № 10 (118). – С. 46–63. – DOI: 10.22394/1726-1139-2018-10-46-63.
2. Александров А. С. Организационно-правовой механизм противодействия киберпреступности в эпоху цифровых технологий / А. С. Александров, И. А. Александрова // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее : к 135-летию со дня рождения проф. Юрия Петровича Новицкого : сб. тр. XIV Всерос. дек. юрид. чт. – Кострома : Кострома : гос. ун-т, 2018. – С. 303–309.
3. Акаткин Ю. М. Цифровая экономика: концептуальная архитектура экосистемы цифровой отрасли / Ю. М. Акаткин, О. Э. Карпов, В. А. Конявский, Е. Д. Ясиновская // Бизнес-информатика. – 2017. – № 4 (42). – С. 17–28. – DOI: 10.17323/1998-0663.2017.4.17.28.
4. Головин Е. Г. Электронная идентификация личности гражданина: за и против / Е. Г. Головин, В. М. Большикова // Власть. – 2014. – № 8 – С. 33–36.
5. Григорьев В. Н. Цифровые информационные платформы как предмет нормативно-правового регулирования в сфере уголовного судопроизводства / В. Н. Григорьев, А. П. Суходолов, С. С. Ованесян, М. Г. Спасениникова, В. В. Тюньков // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13, № 6. – С. 873–883. – DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(6).873-883.
6. Гришин Д. А. Цифровизация досудебного уголовного судопроизводства / Д. А. Гришин // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 455. – С. 208–215. – DOI: 10.17223/15617793/455/28.
7. Власова С. В. К вопросу о приспособлении уголовно-процессуального механизма к цифровой реальности / С. В. Власова // Библиотека криминалиста. – 2018. – № 1. – С. 9–18.
8. Ищенко П. П. О путях реформирования и цифровизации начального этапа предварительного расследования / П. П. Ищенко // Вестник Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 8 (60). – С. 89–99. – DOI: 10.17803/2311-5998.2019.60.8.089-099.
9. Вахитов А. Р. Использование KPI, технологий OLAP и data-mining при обработке данных / А. Р. Вахитов // Известия Томского политехнического университета. – 2009. – Т. 314, № 5. – С. 175–179.
10. Лаптев В. А. Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу / В. А. Лаптев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 79–102. – DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.79.102.
11. Апостолова Н. Н. Искусственный интеллект в судопроизводстве / Н. Н. Апостолова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 3. – С. 135–141. – DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-135-141.

12. Степаненко Д. А. Использование систем искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности / Д. А. Степаненко, Д. В. Бахтеев, Ю. А. Евстратова // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 2. – С. 206–214. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).206-214.
13. Бирюков П. Н. Искусственный интеллект и «предсказанное правосудие»: зарубежный опыт // Lex russica. – 2019. – № 11 (156). – С. 79–87. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.156.11.079-087.
14. Зайцев О. А. Использование информационных технологий в российском уголовном судопроизводстве / О. А. Зайцев, П. С. Пастухов // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 5. – С. 40–43.
15. Бахтеев Д. В. Большие данные и искусственный интеллект в следственной и экспертной деятельности / Д. В. Бахтеев // Актуальные проблемы криминалистики и судебной экспертизы : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск : Вост.-Сиб. ин-т М-ва внутр. дел России, 2019. – С. 104–107.
16. Разумовская Е. А. Электронное уголовное дело: преимущества и нерешенные проблемы / Е. А. Разумовская, С. А. Ялышев // Вестник криминалистики. – 2008. – № 2 (26). – С. 31–32.
17. Абдувалиев А. Ф. Предпосылки и перспективы внедрения электронной формы уголовного дела в деятельность судебных органов / А. Ф. Абдувалиев // Право и политика. – 2013. – № 1. – С. 58–65.
18. Багмет А. М. Товарно-информационная концепция коммуникации следствия и суда / А. М. Багмет, Ю. А. Цветков // Библиотека криминалиста. – 2014. – № 1 (12). – С. 9–19.
19. Качалова О. В. Электронное уголовное дело – инструмент модернизации уголовного судопроизводства / О. В. Качалова, Ю. А. Цветков // Российское правосудие. – 2015. – № 2 (106). – С. 95–101.
20. Познанский Ю. Н. Электронное уголовное дело в решении проблемы расследования уголовных дел в разумные сроки / Ю. Н. Познанский // Труды Академии управления МВД России. – 2015. – № 1 (33). С. 41–44.
21. Зайцев О. А. Формирование новой стратегии расследования преступлений в эпоху цифровой трансформации / О. А. Зайцев, П. С. Пастухов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – Вып. 46. – С. 752–777. – DOI: 10.17072/1995-4190-2019-46-752-777.
22. Рудых А. А. О некоторых направлениях цифровизации расследования преступлений / А. А. Рудых // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2019. – № 3 (25). – С. 70–79.
23. Данеева Ю. О. Теоретический подход к цифровизации: обзор зарубежной литературы и новые направления исследования / Ю. О. Данеева // Хроноэкономика. – 2019. – № 5 (18). – С. 53–58.
24. Гелисханов И. З. Цифровые платформы в экономике: сущность, модели, тенденции развития / И. З. Гелисханов, Т. Н. Юдина, А. В. Бабкин // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2018. – Т. 11, № 6. – С. 22–36.
25. Бахтеев Д. В. Большие данные и искусственный интеллект в следственной и экспертной деятельности / Д. В. Бахтеев // Актуальные проблемы криминалистики и судебной экспертизы : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск, 2019. – С. 104–107.
26. Меретуков Г. М. Проверка причастности лица к убийству / Г. М. Меретуков, С. И. Грицаев, В. В. Помазанов // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 453. – С. 247–252. – DOI: 10.17223/15617793/453/30.
27. Шаталов А. С. Алгоритмизация и программирование расследования преступлений в системе криминалистической методики / А. С. Шаталов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 2. – С. 155–172. – DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.155.172.
28. Мирзоев Г. Б. Размышления о будущем юридической профессии в условиях цифровых инноваций / Г. Б. Мирзоев // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2020. – № 3 (58). – С. 5–8.
29. Hyun-Jong Cha. A Study on the Design of Fog Computing Architecture Using Sensor Networks / Hyun-Jong Cha, Ho-Kyung Yang, You-Jin Song // Sensors (Basel). – 2018. – Vol. 18, iss. 11. – Art. 3633. – DOI: 10.3390/s18113633.
30. Соколова А. А. Искусственный интеллект в юриспруденции: риски внедрения / А. А. Соколова // Юридическая техника. – 2019. – № 13. – С. 350–356.

#### REFERENCES

1. Khalin V.G., Chernova G.V. Digitalization and its impact on the Russian economy and society: advantages, challenges, threats and risks. *Upravlencheskoe konsul'tirovaniye = Management Consulting*, 2018, no. 10, pp. 46–63. DOI: 10.22394/1726-1139-2018-10-46-63. (In Russ.).

2. Aleksandrov A.S., Aleksandrova I.A. The Legal Framework for Combating Cybercrime in the Digital Age, in: *Yuridicheskaya nauka i praktika na rubezhe epokh: uroki proshloga, vzglyad v budushchee*, to the 135th anniversary of the Professor Yuri P. Novitskii, Proceedings of the All-Russian Conference, Kostroma, December, 14–16, 2017, Kostroma, Kostroma State University Publ., 2018, pp. 303–309. (In Russ.).
3. Akatkin Y.M., Karpov O.E., Konyavskii V.A., Yasinovskaya E.D. Digital economy: conceptual architecture of a digital economic sector ecosystem. *Biznes-informatika = Business Informatics*, 2017, no. 4 (42), pp. 17–28. DOI: 10.17323/1998-0663.2017.4.17.28. (In Russ.).
4. Golovin E.G., Bolshakova V.M. Electronic identification of citizen: pros and cons. *Vlast'*, 2014, no. 8, pp. 33–36. (In Russ.).
5. Grigoryev V.N., Sukhodolov A.P., Ovanesyan S.S., Spasennikova M.G., Tyunkov V.V. Digital information platforms as an object of normative legal regulation in the sphere of criminal proceedings. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 6, pp. 873–883. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(6).873–883. (In Russ.).
6. Grishin D.A. Digitalization of Pre-Trial Criminal Proceedings. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2020, no. 455, pp. 208–215. DOI: 10.17223/15617793/455/28. (In Russ.).
7. Vlasova S.V. On Adapting the Criminal Procedure Mechanism to Digital Reality. *Biblioteka kriminalista = Forensic library*, 2018, no. 1, pp. 9–18. (In Russ.).
8. Ishchenko P.P. About the ways of reforming and digitalization of the initial stage of preliminary investigation. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 8 (60), pp. 89–99. DOI: 10.17803/2311-5998.2019.60.8.089–099. (In Russ.).
9. Vakhitov A.R. The use of KPI, OLAP technologies and Data Mining in data processing. *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta = The journal proceedings of Tomsk Polytechnic University*, 2009, vol. 314, no. 5, pp. 175–179. (In Russ.).
10. Laptev V.A. Artificial Intelligence and Liability for its Work. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 2, pp. 79–102. DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.79.102. (In Russ.).
11. Apostolova N.N. Artificial intelligence in legal proceedings. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*, 2019, no. 3, pp. 135–141. DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-135-141. (In Russ.).
12. Stepanenko D.A., Bakhteev D.V., Evstratova Yu.A. The use of artificial intelligence systems in law enforcement. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 206–214. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).206–214. (In Russ.).
13. Biryukov P.N. Artificial intelligence and «predicted justice»: foreign experience. *Lex russica*, 2019, no. 11 (156), pp. 79–87. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.156.11.079–087. (In Russ.).
14. Zaitsev O.A., Pastukhov P.S. Use of information technology in the Russian criminal trial. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Economic security bulletin*, 2016, no. 5, pp. 40–43. (In Russ.).
15. Bakhteev D.V. Big Data and Artificial Intelligence in Investigative and Expert Activities, in: *Aktual'nye problemy kriminalistiki i sudebnoi ekspertizy*, proceedings of International scientific and practical conference, Irkutsk, Eastern-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2019, pp. 104–107. (In Russ.).
16. Razumovskaya E.A., Yalyshev S.A. Electronic criminal case: advantages and unsolved problems. *Vestnik kriminalistiki*, 2008, no. 2 (26), pp. 31–32. (In Russ.).
17. Abduvaliev A.F. Prerequisites and prospects for the introduction of electronic form of a criminal case in the activities of the judiciary. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2013, no. 1, pp. 58–65. (In Russ.).
18. Bagmet A.M., Tsvetkov Yu.A. The commodity-information concept of investigative and judicial communication. *Biblioteka kriminalista*, 2014, no. 1 (12), pp. 9–19. (In Russ.).
19. Kachalova O.V., Tsvetkov Yu.A. Electronic criminal case – an instrument of modernization of criminal proceedings. *Rossiiskoe pravosudie*, 2014, no. 2 (106), pp. 95–101. (In Russ.).
20. Poznansky Y.N. Electronic criminal case in solving the problem of investigation of criminal cases within a reasonable time. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2015, no. 1 (33), pp. 41–44.
21. Zaytsev O.A., Pastukhov P.S. Formation of a New Strategy for Crime Investigation in the Era of Digital Transformation. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2019, iss. 46, pp. 752–777. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-46-752-777. (In Russ.).

22. Rudykh A.A. About some directions of digitalization of investigation of crimes. *Sibirskie ugolovno-protsessual'nye i kriminalisticheskie chteniya*, 2019, no. 3 (25), pp. 70–79. (In Russ.).
23. Daneeva Yu.O. Theoretical approach to digitalization: review of foreign literature and new directions of research. *Khronoekonomika = Chronoeconomics*, 2019, no. 5 (18), pp. 53–58. (In Russ.).
24. Geliskhanov I.Z., Yudina T.N., Babkin A.V. Digital Platforms in Economics: Essence, Models, Development Trends. *Nauchno-tehnicheskie vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskie nauki = Scientific and Technical Bulletin of St. Petersburg State Polytechnic University. Economic Sciences*, 2018, vol. 11, no. 6, pp. 22–36. (In Russ.).
25. Bakhteev D.V. Big data and artificial intelligence in investigative and expert activities, in: *Aktual'nye problemy kriminalistiki i sudebnoi ekspertizy*, proceedings of International scientific and practical conference, Irkutsk, 2019, pp. 104–107. (In Russ.).
26. Meretukov G.M., Gritsaev S.I., Pomazanov V.V. Verifying a Person's Involvement in a Murder. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2020, no. 453, pp. 247–252. DOI: 10.17223/15617793/453/30. (in Russ.).
27. Shatalov A.S. Algorithmization and Programming Investigation in the Criminalistics Methodology. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2017, no. 2, pp. 155–172. DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.155.172. (In Russ.).
28. Mirzoev G. B. Thinking about the future of the legal profession in the context of digital innovation. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata*, 2020, no. 3 (58), pp. 5–8. (In Russ.).
29. Hyun-Jong Cha, Ho-Kyung Yang, You-Jin Song. A Study on the Design of Fog Computing Architecture Using Sensor Networks. *Sensors (Basel)*, 2018, vol. 18, iss. 11, art. 3633. DOI: 10.3390/s18113633.
30. Sokolova A.A. Artificial Intelligence in Law: Risks of Implementation. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2019, no. 13, pp. 350–356. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Меретуков Гайса Михаилович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминалистики  
*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина*  
350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13  
E-mail: crimkubgau@mail.ru  
SPIN-код РИНЦ: 6393-7065  
ORCID: 0000-0001-8243-0263

**Грицаев Сергей Иванович** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики  
*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина*  
350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13  
E-mail: grizaevserg@mail.ru  
SPIN-код РИНЦ: 1818-7245  
ORCID: 0000-0002-0012-448X

**Помазанов Виталий Викторович** – кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики  
*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина*  
350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13  
E-mail: sertapru@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Gaysa M. Meretukov** – Doctor of Law, Professor;  
Head, Department of Criminalistics  
*I.T. Trubilin Kuban State Agrarian University*  
13, Kalinina ul., Krasnodar, 350044, Russia  
E-mail: crimkubgau@mail.ru  
RSCI SPIN-code: 6393-7065  
ORCID: 0000-0001-8243-0263

**Sergey I. Gritsaev** – PhD in Law, Associate Professor;  
Associate Professor, Department of Criminalistics  
*I.T. Trubilin Kuban State Agrarian University*  
13, Kalinina ul., Krasnodar, 350044, Russia  
E-mail: grizaevserg@mail.ru  
RSCI SPIN-code: 1818-7245  
ORCID: 0000-0002-0012-448X

**Vitaliy V. Pomazanov** – PhD in Technology, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminology  
*I.T. Trubilin Kuban State Agrarian University*  
13, Kalinina ul., Krasnodar, 350044, Russia  
E-mail: sertapru@mail.ru  
RSCI SPIN-code: 5918-9589

SPIN-код РИНЦ: 5918-9589  
ORCID: 0000-0001-7575-4809  
ResearcherID: AAF-9860-2021

ORCID: 0000-0001-7575-4809  
ResearcherID: AAF-9860-2021

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Меретуков Г.М. Актуальные вопросы цифровизации уголовного судопроизводства: взгляд в будущее / Г.М. Меретуков, С.И. Грицаев, В.В. Помазанов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 172–185. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3). 172-185.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Meretukov G.M., Gritsaev S.I., Pomazanov V.V. Current issues of digitalization of criminal proceedings: a look into the future. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 172–185. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).172-185. (In Russ.).

## СЛОЖЕНИЕ НАКАЗАНИЙ

**В.М. Степашин**

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

**Информация о статье**

Дата поступления –  
9 февраля 2022 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Действующие правила сложения и определения окончательных сроков (размеров) наказания не соответствуют канонам законодательной техники, само их изложение в Уголовном кодексе (УК) РФ, скорее, хаотично. Логическая последовательность изложения нормативных предписаний в ней небезупречна. Названные правила нуждаются в совершенствовании. С этой целью выявляются основные направления развития правил сложения наказаний, поиск наиболее оптимальной их модели и разработка соответствующего законопроекта. Методологической основой исследования послужили философские воззрения о познаваемости и эволюции явлений, общеначальные и частнонаучные методы познания (анализ и синтез, формально-логический, формально-юридический, правового моделирования, лингвистический, системно-структурный и др.). В результате представлен критический анализ предложений УК РФ о сложении наказаний, выявлены основные направления развития этих правил, коллизии и пробельности уголовно-правовых норм ст. 71–72 УК РФ, осуществлен поиск наиболее оптимальной модели сложения наказаний.

## ADDITION OF PUNISHMENTS

**Vitaliy M. Stepashin**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

**Article info**

Received –  
2022 February 9  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

Introduction. They complete and specify the rules for assigning the final penalty for both single crimes and for the totality of crimes and sentences of the prescriptions of Articles 71-72.1 of the Criminal Code, the content of the provisions of which is much broader than the names of the articles themselves. The logical sequence of the presentation of regulatory requirements in these articles is flawed.

The method and the basic algorithm for determining the final penalty when adding punishments. The final punishment for two types of plurality - the totality of crimes and sentences – is determined by the rules of Articles 69-72 of the Criminal Code, which establishes: (a) a method for determining the final punishment (absorption, full or partial addition); (b) a basic algorithm for determining the final penalty when adding punishments imposed for individual crimes; (c) differentiated limits of the final punishment.

Rules for adding punishments. Article 71 of the Criminal Code details the rules for adding individual punishments, different in appearance: (a) by transferring to a single more severe type of punishment; (b) by their independent execution (thereby - only a complete addition). The proportions by which the replacement is made are chosen arbitrarily, and in some cases, contrary to the intention of the legislator, it is even possible to mitigate the punishment instead of tightening it. There is an obvious need for scientific substantiation of such coefficients, taking into account, at least, the political and social significance of deprivation and restrictions that determine the qualitative indicator of the repressiveness of punishment, their consequences (primarily legal and economic) both for the convict himself and for society, which is the subject of independent research. The legislator has not strictly observed the principle of the arrangement of types of punishments depending on their severity and severity. The problem lies in the fact that all the rules for the application of punishment (sentencing, replacement of punishment with a stricter one, release from serving a sentence) proceed from the presumption of an indisputable and accurate classification of punishments according to their severity. The above fully applies to the provisions of Articles 69-72 of the Criminal Code. Part 2 of Article 71 excludes the first stage of the addition of individual punishments, different in type, namely their transfer (recalculation) to another type of punishment. In such cases, independent exe-

**Keywords**

Criminal punishment, sentencing, addition of punishments, calculation of the term of punishment

cution of the relevant measures is provided. The legislator has avoided developing a set of rules defining the independent execution of punishments imposed by the court without bringing them to a single form. In fact, Part 2 of Article 71 of the Criminal Code presents only some special cases of this type of addition of punishments, but even they suffer from incompleteness.

Addition of punishments with their independent execution. It would be preferable to reflect in Part 2 of Article 72 of the Criminal Code all the existing rules for the addition of individual punishments involving the independent execution of the measures-components: (1) additional punishments of different types; (2) basic and additional punishments of different types; (3) basic and additional punishments of the same type; (4) real for the execution of punishment and suspended sentence; real for the execution of punishment and punishment, the execution of which is postponed; two or more sentences with a suspended sentence; sentences with a suspended sentence and with a suspended sentence; (5) basic or additional punishments of the same type, if the characteristics of the representativeness of the penalties determined by the court are fundamentally different, in particular, the consequences of evasion from serving the sentence.

Conclusions. The current rules for adding and determining the final terms (sizes) of punishment are desystematized, fragmentary and do not always correspond to the elementary canons of legislative technique, their very presentation in the Criminal Code is rather chaotic. They do not fully take into account the peculiarities of the construction of the punishment system and its shortcomings, general and special rules for the appointment of punishments and other measures of criminal responsibility.

## 1. Введение

В литературе постоянно отмечается, что существующие правила назначения наказания не всегда обеспечивают справедливость последнего [1, с. 984]. Признаётся, что в России существует явный пробел в законодательном регулировании назначения наказания, связанный как с неправовым характером критериев, которыми пользуется суд при назначении наказания в каждом конкретном случае, так и с процессуальной неопределенностью процедуры, в рамках которой происходит выбор уголовной санкции [2, с. 535].

Нормативные предписания ст. 69–70 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ, определяющие назначение наказания по совокупности преступлений и приговоров, вызывают интерес у ведущих ученых [3–5] и часто оцениваются как несовершенные. Конкретизируют правила назначения окончательной меры наказания как за единичные преступления, так и по совокупности преступлений и приговоров предписания ст. 71–72.1 УК РФ. Примечательно, что содержание положений ст. 71–72 УК РФ значительно шире наименований самих статей<sup>1</sup>, а нормативный мате-

риал, представленный в ст. 72.1, и вовсе не соответствует ее названию.

Большая часть предписаний ст. 72 детализирует правила назначения наказания за отдельное преступление, устанавливая:

- 1) возможность исчисления в месяцах и годах, в определенных случаях – и днях, сроков тех видов наказаний, максимальная продолжительность которых установлена в годах;
- 2) корректировку окончательной продолжительности наказания в силу зачета в определенной законом пропорции времени содержания лица под стражей и (или) нахождения его под домашним арестом;
- 3) смягчение окончательного размера или срока наказания в силу учета времени содержания лица под стражей;
- 4) освобождение от отбывания наказания в связи с предшествующим содержанием лица под стражей.

Окончательное наказание при двух видах множественности – совокупности преступлений и приговоров – определяется по правилам ст. 69–72 УК РФ.

<sup>1</sup> Г.В. Верина предлагает изложить наименование ст. 72 УК РФ в следующей редакции: «Исчисление сроков наказаний, зачет наказания и мер пресечения» [1, с. 144, 149]. Однако и предложенное решение является неточным, поскольку,

во-первых, предписания ст. 72 УК РФ предусматривают зачет не наказания, а мер пресечения в срок наказания, во-вторых, применение мер пресечения не только засчитывается, но и учитывается при назначении наказания.

## 2. Способ и базовый алгоритм определения окончательной меры наказания при сложении наказаний

Предписания ст. 60–70 УК РФ устанавливают:

1. *Способ определения окончательного наказания* (поглощение, полное или частичное сложение), выбор которого полностью отдается на усмотрение суда. Возможности уголовно-правового регулирования в данном случае использованы весьма скромно. В законе были бы уместны, по меньшей мере, более конкретные правила, как запрещающие применение принципа поглощения наказания, так и обязывающие использование принципа полного сложения. Такие нормы могли бы стать эффективным уголовно-правовым инструментом противодействия, например, коррупционной и групповой преступности [7].

2. *Базовый алгоритм определения окончательной меры наказания при сложении наказаний, назначенных за отдельные преступления:*

а) при совокупности преступлений менее строгое наказание полностью или частично присоединяется к более строгому либо полностью или частично складываются равные по репрессивности меры; в случаях, предусмотренных ч. 5 ст. 69 УК РФ, в окончательное наказание засчитывается наказание, отбытое по предыдущему приговору (приговорам) суда;

б) при назначении наказания по совокупности приговоров предусмотрена менее удачная схема: к наказанию,енному по последнему приговору суда, частично или полностью присоединяется неотбытая часть наказания по предыдущему приговору суда.

### 3. Пределы окончательного наказания:

а) для основных, не связанных с лишением свободы, и дополнительных<sup>2</sup> наказаний максимальный срок (размер) по совокупности преступлений и приговоров не может превышать максимального срока или размера, предусмотренного для данного вида наказания Общей частью УК РФ, в том числе с учетом

особенностей уголовной ответственности несовершеннолетним;

б) при совокупности преступлений, в которую не включено хотя бы одно оконченное тяжкое или особо тяжкое преступление (точнее: ни одно оконченное тяжкое или особо тяжкое умышленное преступление либо тяжкое преступление, совершённое по неосторожности), в соответствии с ч. 2 ст. 69 УК РФ установлен дополнительный ограничитель; окончательное наказание при сложении любых основных мер принуждения не может превышать: 1) более чем наполовину максимальный срок или размер наказания, предусмотренного за наиболее тяжкое из совершённых преступлений; 2) максимальный срок или размер, предусмотренные для данного вида наказания Общей частью УК РФ с учетом требований ст. 88 УК РФ;

в) несовершеннолетним осужденным, совершившим в возрасте до шестнадцати лет преступления, не являющиеся особо тяжкими, максимальная продолжительность лишения свободы по совокупности преступлений и приговоров не может превышать шести лет; остальным несовершеннолетним – десяти лет (ч. 6 ст. 88 УК РФ); по совокупности преступлений она также не может превышать более чем наполовину максимальный срок этого наказания, предусмотренный за наиболее тяжкое из совершённых преступлений;

г) совершенолетним максимум лишения свободы по совокупности преступлений не может превышать более чем наполовину максимальный срок этого наказания, предусмотренный за наиболее тяжкое из совершенных преступлений, но не выше 25 или 30<sup>3</sup> лет (ч. 4, 5 ст. 56 УК РФ); единственным пределом продолжительности лишения свободы по совокупности приговоров является 30 или 35-летний срок<sup>4</sup> (ч. 4, 5 ст. 56, ч. 3 ст. 70 УК РФ).

## 3. Правила сложения наказаний

В ст. 71 УК РФ детализированы правила сложения наказаний. В ней предусмотрены возможность и

<sup>2</sup> Абзацы 3–4 п. 60 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» гласят: «В случае, когда за два или более преступления наряду с основным наказанием назначается один и тот же вид дополнительного наказания, окончательный его срок или размер при частичном или полном сложении наказаний не может превышать максимальный срок или размер, предусмотренный для данного вида наказания Общей частью УК РФ... Срок или размер дополнительного наказа-

ния, назначенного по совокупности приговоров, также не может превышать максимальный срок или размер, предусмотренный соответствующей статьей Общей части УК РФ». Здесь и далее нормативные источники приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> В случае совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206 (ч. 3 и 4), 210 (ч. 4), 210.1, 211 (ч. 4), 277, 278, 279, 353, 356, 357, 358, 360 и 361 УК РФ.

<sup>4</sup> Так же.

способы сложения отдельных наказаний, различных по виду.

Наконец, положения ст. 72.1 УК РФ допускают, помимо наказания, применение специальной меры уголовно-правового воздействия к лицам, признанным больными наркоманией.

Уже из приведенного краткого обзора видно: логическая последовательность изложения нормативных предписаний в указанных статьях небезупречна.

Так, порядок определения сроков наказаний при сложении наказаний предусмотрен, как следует из наименования, в ст. 71 УК РФ, однако ее содержание не в полной мере соответствует названию, поскольку нормы указанной статьи включают:

1) правила сложения отдельных наказаний, различных по виду, путем перевода в единый более строгий вид наказания: трех видов осуществления работ (обязательных, исправительных, принудительных), двух специальных наказаний для военнослужащих (ограничения по военной службе и содержания в дисциплинарной воинской части), ограничения свободы и ареста;

2) правила сложения отдельных наказаний, различных по виду, путем самостоятельного их исполнения (тем самым – только полного сложения).

Правила сложения отдельных наказаний, различных по виду, также предполагают определение наказания в два этапа. На первом из них наказания «переводятся» в наиболее строгое по виду с учетом расположения в перечне ст. 44 УК РФ, на втором осуществляется их сложение по общим правилам назначения наказания по совокупности преступлений и приговоров.

Перевод в более строгое наказание производится исходя из пропорций, установленных в ч. 1 ст. 71 и ч. 2 ст. 72 УК РФ.

При этом в ч. 1 ст. 71 УК РФ установлено соответствие сроков различных видов наказания продолжительности только лишения свободы. Одному дню лишения свободы соответствуют:

- а) один день принудительных работ, ареста или содержания в дисциплинарной воинской части;
- б) два дня ограничения свободы;
- в) три дня исправительных работ или ограничения по военной службе;
- г) восемь часов обязательных работ.

С учетом этого отношения ч. 2 ст. 72 УК РФ устанавливает соответствие продолжительности обязательных работ иным видам наказания: двести сорок часов обязательных работ соответствуют одному месяцу лишения свободы или принудительных работ,

двум месяцам ограничения свободы, трем месяцам исправительных работ или ограничения по военной службе. Почему результаты простейших арифметических расчетов необходимо было фиксировать в качестве уголовно-правовой нормы и почему именно в ч. 2 ст. 72 УК РФ, а не в ст. 71 УК РФ, остается лишь гадать. Также невозможно объяснить, почему в указанных предписаниях виды наказаний перечислены в последовательности, обратной ст. 44 УК РФ: так, в ч. 1 ст. 71 УК РФ в первую очередь установлено соотношение лишения свободы и принудительных работ, ареста, содержания в дисциплинарной воинской части, в последнюю – обязательных работ. Более удачное решение предложено в абз. 1 п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 при уточнении соответствия сроков ограничения свободы продолжительности обязательных и исправительных работ: «В случае сложения ограничения свободы, назначенного в качестве основного наказания, с наказанием в виде обязательных работ или исправительных работ судам следует учитывать положения части 2 статьи 72 УК РФ (240 часов обязательных работ или три месяца исправительных работ соответствуют двум месяцам ограничения свободы)».

Притчей во языцах стал вопрос о справедливиости самих пропорций, в которых осуществляется перевод одного вида наказания в другой. Небрежность законодателя в их определении отмечается едва ли не единодушно [8–10]. Пропорции, по которым производится замена, выбраны произвольно, а в некоторых случаях вопреки замыслу законодателя возможно даже смягчение наказания вместо его ужесточения.

Очевидна необходимость научного обоснования подобных коэффициентов с учетом, по меньшей мере, политической и социальной значимости лишений и ограничений, определяющих качественный показатель репрессивности наказания, их последствий (прежде всего юридических и экономических) как для самого осужденного, так и для социума, что является предметом самостоятельных исследований, концептуальную основу и вектор которых наиболее точно сформулировал и должным образом аргументировал О.Н. Бибик [11, с. 175–183]. Не учтены законодателем и уже разработанные экономико-математические модели уголовного наказания [12], а равно современные методики оценки эффективности наказаний [13].

Почти общепризнанно, что законодателем недостаточно строго соблюден принцип расположения видов наказаний в зависимости от их строгости, тя-

жести. В юридической литературе последних лет на это постоянно обращается внимание<sup>5</sup>.

Проблема заключается не в том, что расположение наказаний в перечне ст. 44 УК РФ по их строгости относительно: *все правила применения наказания* (назначения наказания, замены наказания более строгим, освобождения от отбывания наказания) исходят из презумпции бесспорной и точной классификации наказаний по их строгости. Сказанное в полной мере относится и к положениям ст. 69–72 УК РФ. Так, оценка законодателем строгости ограничения свободы завышена<sup>6</sup>, что способно привести к вынесению вопиюще несправедливых судебных решений. В случае сложения обязательных и исправительных работ с ограничением свободы путем перевода в последний вид наказания более чем вероятно существенно фактическое смягчение правограничений для осужденного. Более того, в случае применения принципа поглощения наказание в виде ограничения свободы может «вобрать» в себя и обязательные работы сроком на два года, и штраф в размере полумиллиарда рублей. Наказанием, неоправданно конкурирующим с лишением свободы, но не признаваемым его разновидностью, являются принудительные работы. Они мало отличаются от содержания лишения свободы с отбыванием в колонии-поселении [20–23]. В связи с этим правомерно ставится вопрос: не станет ли пребывание осужденного в традиционной исправительной колонии более выгодным для него, нежели принудительные работы [24, с. 85]? Этот вопрос приобретает особую актуальность в случае сложения наказания в виде принудительных работ и лишения свободы. По мнению О.К. Зателепина, в таких случаях нецелесообразно заменять лишение свободы принудительными работами, поскольку утрачивается смысл такой замены, лицо в итоге всё равно будет отбывать наказание в виде лишения свободы [25]. Однако необходимо учитывать, что, во-первых, принудительные работы уже могут быть назначены по другому приговору (ч. 5 ст. 69 УК РФ), во-вторых, время содержания лица под стражей засчитывается в сроки принудительных работ из расчета один день за два дня, а лишения

свободы – день за день, день за полтора или два дня (ч. 3, 3.1 ст. 72 УК РФ). Выбор судом принудительных работ в качестве наказания за одно из преступлений, образующих совокупность, – результат оценки судом фактической общественной опасности личности виновного и конкретного совершившего деяния. Он же может предопределить способ установления окончательного наказания (поглощение, полное или частичное сложение, величину присоединяемого наказания). Острота поднятой проблемы обусловлена и официальным курсом на интенсификацию и более широкое внедрение в правоприменительную практику наказания в виде принудительных работ, получившим одобрение Министерства юстиции РФ и Президента РФ<sup>7</sup>.

При сложении наказаний, в том числе разных по виду, необходимо учитывать единицы исчисления их продолжительности. Таковыми для всех срочных видов наказания, за исключением обязательных работ, выступают месяцы и годы. Часть 2 ст. 72 УК РФ предусматривает возможность исчисления этих видов наказания в днях, но только при 1) замене наказания; 2) сложении наказаний; 3) зачете наказания. Продолжительность обязательных работ устанавливается в часах (ч. 1 ст. 72 УК РФ).

Таким образом, закон прямо указывает, что при назначении наказания за отдельное преступление минимальной единицей исчисления срока является месяц, а при замене, сложении или зачете наказаний – день.

Так, назначая С.В. Хамидуллину по ч. 4 ст. 162 УК РФ наказание в виде лишения свободы, суд в резолютивной части приговора указал только количественное выражение этого наказания – «10 (десять)», но не указал предусмотренную ч. 1 ст. 72 УК РФ единицу его измерения – «месяц» или «год», из-за чего наказание С.В. Хамидуллину за данное преступление не может считаться назначенным, а потому указание о нем подлежит исключению из приговора<sup>8</sup>.

В другом случае Трифонову наказание по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 111 и ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158 УК РФ, смягчено до 14 лет 8 месяцев лишения свободы. Однако назначенное

<sup>5</sup> См., напр.: [14–18]. Более того, отмечается большая строгость некоторых уголовно-правовых мер по сравнению с уголовным наказанием. Так, уровень лишений или ограничений прав и свобод лица при помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием выше, чем у таких назначаемых ему наказаний, как штраф, обязательные и исправительные работы и даже арест.

<sup>6</sup> См., напр.: [19]. Это замечание в полной мере относится и к домашнему аресту.

<sup>7</sup> Хамраев В. Минюст сокращает тюремные сроки // Коммерсантъ. 11.05.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3294357> (дата обращения: 07.02.2022).

<sup>8</sup> Кассационное определение от 18 апреля 2012 г. № 11-О12-21.

Трифонову по ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 158 УК РФ наказание в виде 1 года 5 месяцев ограничения свободы соответствует 8 месяцам 15 дням лишения свободы, и окончательное наказание, назначенное по правилам ч. 3 ст. 69 УК РФ, даже путем полного сложения наказаний не могло превышать 14 лет 7 месяцев 15 дней<sup>9</sup>.

В другом решении отмечено, что при назначении наказания судом допущено нарушение уголовного закона, а именно за преступление, предусмотренное ч. 3 ст. 30, п. «а» ч. 4 ст. 226 УК РФ, с применением ч. 2 ст. 62, ч. 3 ст. 66 УК РФ, наказание суд назначил в днях, а именно в виде лишения свободы на срок 5 лет 7 месяцев 15 дней. Согласно ч. 1 ст. 72 УК РФ сроки лишения свободы исчисляются в месяцах и годах<sup>10</sup>.

Законодатель не предусматривает, в каких ситуациях суд может воспользоваться принципом частичного, а в каких – принципом полного сложения наказаний. Какая именно часть наказания должна быть присоединена к более строгому наказанию, в каждом случае решает суд, оценивая совокупную общественную опасность содеянного и личности виновного применительно к окончательной мере наказания. Более того, суд апелляционной или кассационной инстанции вместо примененных по приговору правил поглощения наказаний, назначенных по совокупности преступлений, вправе применить правила их сложения в случаях, когда этими судебными инстанциями смягчается наказание за одно или несколько преступлений. При этом наказание не должно превышать размера наказания, назначенного по приговору, с учетом изменений, внесенных в него последующими судебными инстанциями (абз. 2. п. 58 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58).

Как отмечалось выше, в ч. 2 ст. 71 УК РФ исключается первый этап сложения отдельных наказаний, различных по виду, а именно их перевод (перерасчет) в другой вид наказания. В таких случаях предусмотрено самостоятельное исполнение соответствующих мер: «Штраф либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, очевидна.

чина и государственных наград при сложении их с ограничением свободы, арестом, содержанием в дисциплинарной воинской части, лишением свободы исполняются самостоятельно». Так, в случае назначения штрафа в качестве основного наказания за одно из преступлений при определении окончательного наказания по совокупности преступлений или приговоров в резолютивной части приговора должно быть указано на применение ст. 69 или 70 УК РФ, а также на самостоятельное исполнение штрафа<sup>11</sup>.

Сложение назначенного в качестве основного наказания штрафа путем перевода в более строгий вид наказания возможен лишь в случае замены штрафа более строгим наказанием ввиду злостного уклонения осужденного от его уплаты (абз. 2 п. 5.4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора»).

Непроработанность, пробельность нормы ч. 2 ст. 71 УК РФ очевидна. Законодатель устранился от выработки комплекса правил, определяющих самостоятельное исполнение назначенных судом наказаний без приведения их к единому виду. По сути, в ч. 2 ст. 71 УК РФ представлены лишь некоторые частные случаи такого типа сложения наказаний, но даже они страдают неполнотой. Часть неопределенностей была снята на уровне разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, но многие вопросы и в настоящее время остаются без ответа.

Специфика таких трех видов наказания, как а) штраф; б) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; в) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, очевидна.

Среди множества их особенностей выделим две. Во-первых, более чем вариативен качественный показатель репрессивности этих мер. Во-вторых, восприятие этих наказаний самими осужденными может быть сверхвариативным. Практически все остальные виды наказаний по указанному показателю более унифицированы. Именно эти черты трех рассматриваемых мер государственного принуждения в первую очередь исключают допустимость уста-

<sup>9</sup> Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 31-УД16-9.

<sup>10</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 12 октября 2016 г.

№ 72-АПУ16-26. См. также: Кассационное определение от 13 января 2005 г. № 75-О04-21.

<sup>11</sup> См. п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания».

новления шаблона, типовой пропорции между ними и другими видами наказаний. Математически же подобный расчет вполне возможен, но применительно к конкретному уже назначенному наказанию, с учетом того, каких именно прав осужденный лишен или в каких правах он ограничен (например, при сравнении штрафа и исправительных работ, которые иногда прямо именуются «штрафом в рассрочку», сопоставление размера штрафа и суммы удержаний из заработной платы осужденного к исправительным работам показывает, что штраф фактически может оказаться существенно более строгим наказанием). Кроме того, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград является единственным видом наказания, назначаемым исключительно в качестве дополнительного, что также обуславливает необходимость его самостоятельного исполнения при сложении с любыми другими мерами государственного принуждения. Крайне важна при этом и этическая составляющая. Допустима ли сама постановка вопроса о, например, переводе наказания в виде лишения государственной награды в любой другой вид наказания?

Само исключение возможности перевода указанных видов наказания в другие уголовно-правовые меры представляется обоснованным, но в том-то и дело, что в любые другие: и в обязательные работы, и в исправительные, и в принудительные, и, наконец, друг в друга. Например, если соответствующая статья Особенной части УК РФ предусматривает лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве одного из основных видов наказаний, то в случае назначения другого вида основного наказания суд также вправе применить положения ч. 3 ст. 47 УК РФ<sup>12</sup> и, следовательно, назначить это наказание в качестве дополнительного к штрафу. В п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 прямо указано: одновременно с штрафом, назначенным в качестве основного наказания, допускается назначение за то же преступление дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а также лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных

наград при условии соблюдения правил применения этих видов наказаний, установленных ч. 3 ст. 47 и ст. 48 УК РФ.

По необъяснимой же причине ч. 2 ст. 71 УК РФ исключает их перевод только в ограничение свободы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы.

Однако правило, по которому штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград при их сложении исполнялись бы самостоятельно, тоже было бы неточным.

#### 4. Сложение наказаний с самостоятельным их исполнением

Выше отмечалась фрагментарность положений ч. 2 ст. 72 УК РФ. Предпочтительным было бы отражение в ней всех правил сложения отдельных наказаний, предполагающих самостоятельное исполнение мер-слагаемых. В первую очередь это относится к дополнительным видам наказаний, на значимость которых особо обращает внимание В.Д. Филимонов: «Они не только индивидуализируют карательно-воспитательное воздействие избранной меры наказания на осужденного, но часто играют важную роль в достижении цели предупреждения с его стороны новых преступлений» [26, с. 118].

1. Самостоятельно при их сложении исполняются дополнительные наказания разных видов. Если же за различные преступления, входящие в совокупность, – отмечается в абз. 4 п. 60 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58, – судом назначены разные виды дополнительного наказания, то они с приведением соответствующих размеров и сроков должны быть указаны в приговоре и при назначении окончательного наказания по совокупности преступлений.

2. Сложению путем приведения к одной мере принуждения не подлежат основные с дополнительными наказаниями разных видов. Это замечание важно и в связи с тем, что в ч. 1 ст. 71 УК РФ в числе видов наказаний, допускающих перевод в более строгое из них, указано ограничение свободы – единственный из упоминаемых в норме вид наказания, который может быть назначен и в качестве основного, и в качестве дополнительного к принуди-

<sup>12</sup> См. п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания».

тельным работам или лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ. В абз. 2 п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 прямо разъясняется, что «ограничение свободы, назначенное в качестве дополнительного наказания, подлежит самостоятельному исполнению».

3. Исключено сложение сроков (размеров) основного и дополнительного наказания одного вида. В качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний применяются три меры государственного принуждения (ч. 2 ст. 44 УК РФ): штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы. Однако существенно разнятся в зависимости от того, являются эти наказания основными и дополнительными, правовые последствия уклонения от их отбывания осужденными, их режим, включая начальный момент отбывания и исчисление их сроков. Так, в абз. 2 п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 отмечается: «Частями 2 и 3 статьи 32 УИК (Уголовно-исполнительного кодекса. – В. С.) РФ предусмотрен различный порядок исполнения основного наказания и дополнительного наказания в виде штрафа. Исходя из этого при назначении наказания по совокупности преступлений не допускается сложение сумм штрафа, назначенного в качестве основного и дополнительного видов наказаний за разные преступления».

4. Кроме того, действующий закон не содержит специальных предписаний о порядке определения окончательного наказания по совокупности преступлений и приговоров при назначении: а) реального для исполнения наказания и условного осуждения (ст. 73 УК РФ)<sup>13</sup>; б) реального для исполнения наказания и наказания, исполнение которого отсрочено (ст. 82 УК РФ); в) двух и более приговоров с условным осуждением; г) приговоров с условным осуждением и с отсрочкой отбывания наказания.

Такого рода комбинации не уникальны. Они возможны в случаях, указанных в ч. 5 ст. 69, ч. 4, 6 ст. 74, ч. 6.2 ст. 88 УК РФ. Большая часть из них учтена в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. Так в п. 64 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 указано: «При условном осуждении по второму приговору за преступление, совершённое до провозглашения первого пригово-

ра, по которому также было применено условное осуждение, суд в резолютивной части второго приговора должен указать на самостоятельность исполнения указанных приговоров, поскольку испытательный срок, устанавливаемый при условном осуждении, не является наказанием и не может быть ни поглощен более длительным испытательным сроком, ни частично или полностью сложен». Здесь же в абз. 2 п. 66 отмечено, что при сохранении условного осуждения в силу ч. 4 ст. 74 УК РФ в резолютивной части приговора указывается на то, что приговор в части условного осуждения по первому приговору исполняется самостоятельно, а назначение реального наказания по второму приговору не исключается.

Например, Гаджиевским гарнизонным военным судом гражданин Заплатин, судимый по ч. 3 ст. 158 УК РФ к 2 годам лишения свободы условно с испытательным сроком один год, вновь был признан виновным в совершении аналогичного преступления, за которое ему было определено наказание в виде 3 лет лишения свободы. По совокупности приговоров окончательное наказание Заплатину суд ошибочно определил в виде 5 лет лишения свободы условно с испытательным сроком 2 года и 6 месяцев. Если по последнему делу виновный будет осужден условно, то оба приговора об условном осуждении в отношении его также будут исполняться самостоятельно<sup>14</sup>.

Такая самостоятельность исполнения приговоров за совершение различных и разновременных преступлений одним и тем же лицом получила оценку неоправданной [27, с. 130], поскольку при этом «условное осуждение с более длительным сроком поглощает условное осуждение с менее продолжительным сроком» [28, с. 14]. По мнению же М.Н. Становского, с которым мы солидарны, в сложившемся положении нет никакой коллизии, и это объясняется существованием в судебной практике «особой разновидности совокупности преступлений» [29, с. 389]. Современная позиция законодателя по данному вопросу видится обоснованной. Не совсем корректными в данном случае представляются и утверждения о «поглощении» одного приговора другим. Во всех указанных случаях приговоры исполняются самостоятельно, параллельно, т. е. происходит своеобразное «наложение» приговоров, приводящее, по факту, к возможности их и поглощения, и частичного сложения (пересечения), и

<sup>13</sup> Принципиальным является и то, что при условном осуждении дополнительное наказание отбывается реально.

<sup>14</sup> Обзор судебной работы гарнизонных военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2004 год от 23 июня 2005 г.

полного сложения. В случае допущения нарушений требований условного осуждения к виновному на общих основаниях могут быть применены все соответствующие санкции – вплоть до отмены условного осуждения.

5. Исключено сложение сроков (размеров) основных либо дополнительных наказаний одного вида, если принципиально отличаются характеристики репрессивности определенных судом мер наказания. Так, условность репрессии как ее показатель означает возможность изменения качества, количества и/или интенсивности репрессии в зависимости от соблюдения осужденным режима отбывания соответствующей меры, включая замену назначенной меры государственного принуждения более строгой. В действующем законодательстве отсутствует универсальное решение вопроса о последствиях уклонения от отбывания наказания. Обращает на себя внимание неоправданная дифференциация последствий злостного уклонения от отбывания штрафа. Частью 5 ст. 46 УК РФ предусматривает два варианта замены штрафа, назначенного в качестве основного наказания. Разделение последствий неуплаты штрафа в зависимости от способа исчисления штрафа подверглось обоснованной критике, поскольку оно не могло привнести единообразия в судебную практику [30, с. 64]. Столь разные последствия неуплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, исключают возможность сложения штрафа, назначенного по совокупности преступлений и приговоров, создавая неоправданные трудности как при определении окончательного наказания, так и при его исполнении, если назначенный штраф исчислялся как кратно, так и иным способом.

Пленум Верховного Суда РФ в абз. 2 п. 11 Постановления от 22 декабря 2015 г. № 58 обратил внимание лишь на другой частный случай такого рода, допустив возможность одновременного назначения за разные преступления или по разным приговорам лишения права занимать несколько определенных должностей и заниматься несколькими видами определенной деятельности, «если запреты касаются разных должностей или сфер<sup>15</sup> деятельности», и указал: при этом сроки таких наказаний сложению не подлежат. Такое решение вопроса легко объясняется вариативностью качественного показателя репрессивности наказания в виде лишения права зани-

мать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, включающего различные комплексы правоограничений.

### 5. Выводы

Действующие правила сложения и определения окончательных сроков (размеров) наказания далеки от совершенства, их применение зачастую вызывает затруднения, многие из которых носят искусственный характер. Эти правила десистематизированы, фрагментарны и не всегда соответствуют элементарным канонам законодательной техники, само их изложение в УК РФ, скорее, хаотично. Они не в полной мере учитывают особенности построения системы наказаний и ее недостатки, общие и специальные правила назначения наказаний и других мер уголовной ответственности.

Как итог представленного исследования могут быть сформулированы следующие выводы:

1. Правоприменение остро нуждается в научно обоснованных пропорциях в правилах сложения отдельных наказаний, различных по виду, предполагающих их «перевод» в наиболее строгое.

2. В УК РФ должны быть во всей полноте отражены правила сложения отдельных наказаний и мер уголовной ответственности, предполагающие самостоятельное их исполнение.

3. Не утратила актуальности и постановка вопроса о допустимости сложения двух и более приговоров, которыми наказание назначено условно.

4. Дополнительные наказания утратили функцию вспомогательных, лишь дополняющих основное. Сам институт дополнительных наказаний в настоящее время лишь позволяет одновременно назначить два и более вида наказаний, что следует отразить в законе, унифицировав статус основных и смешанных видов наказания, включая последствия уклонения от их отбывания, и допустив тем самым возможность сложения основных и дополнительных наказаний с идентичным содержанием.

5. Унификация последствий уклонения от уплаты штрафа (независимо от способа исчисления или возложения обязанности уплаты штрафа на третьих лиц при его назначении несовершеннолетним) также способна существенно упростить правила назначения этого наказания по совокупности преступлений и приговоров.

<sup>15</sup> Правильнее было бы указать не на разные сферы, а на разные виды определенной деятельности. Последние

вполне возможны и в одной сфере (например, медицины, образования, торговли).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Егорова Т. И. Справедливость наказания: теоретический формат и правоприменительная практика / Т. И. Егорова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12, № 4. – С. 984–1002. – DOI: 10.21638/spbu14.2021.411.
2. Брестер А. А. Критерии, лежащие в основе принятия решения о наказании: эмпирический анализ правоприменительной практики / А. А. Брестер, Е. А. Юришина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9, № 4. – С. 535–553. – DOI: 10.21638/spbu14.2018.406.
3. Бриллиантов А. В. Проблемы назначения наказания по совокупности приговоров / А. В. Бриллиантов // Российское правосудие. – 2006. – № 2. – С. 58–65.
4. Тарбагаев А. Н. Поспешная и опрометчивая либерализация назначения наказания по совокупности преступлений / А. Н. Тарбагаев // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 1. – С. 70–72.
5. Черненко Т. Г. О некоторых вопросах назначения наказания по совокупности приговоров / Т. Г. Черненко, Н. В. Суворова // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2013. – № 3-1 (55). – С. 302–306.
6. Верина Г. В. Уголовно-правовая модель зачета в наказание мер пресечения: июльские (2018 года) новеллы / Г. В. Верина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 6 (125). – С. 141–150.
7. Прозументов Л. М. Уголовно-правовые средства противодействия групповой преступности / Л. М. Прозументов, А. В. Шеслер // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2022. – № 43. – С. 86–96. – DOI: 10.17223/22253513/43/7.
8. Степашин В. М. Проблема обязательности замены наказания более строгим / В. М. Степашин // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 2. – С. 90–96. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(2).90-96.
9. Григорьева Л. В. Институт замены назначенного судом наказания более строгим видом / Л. В. Григорьева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2019. – № 6. – С. 19–22.
10. Алиев А. А. Замена уголовного наказания более строгим видом наказания: проблемы законодательной регламентации / А. А. Алиев // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – № 3. – С. 37–43.
11. Бибик О. Н. Рынок преступлений и наказаний / О. Н. Бибик. – 2-е изд. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2021. – 360 с.
12. Мелоханова Е. Е. Экономико-математическая модель уголовного наказания / Е. Е. Мелоханова // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 38. – С. 62–72. – DOI: 10.17223/22253513/38/7.
13. Бытко С. Ю. Некоторые методологические вопросы оценки эффективности предупредительного воздействия уголовных наказаний / С. Ю. Бытко, А. Н. Варыгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – Вып. 43. – С. 146–177. – DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-146-177.
14. Благов Е. В. Применение уголовного права / Е. В. Благов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 505 с.
15. Дядькин Д. С. К проблеме формализации системы наказаний / Д. С. Дядькин // Российский следователь. – 2006. – № 8. – С. 46–49.
16. Валеев М. Т. Учет категоризации преступлений при построении системы наказаний / М. Т. Валеев // Уголовная юстиция. – 2013. – № 1. – С. 5–8.
17. Пудовочкин Ю. Е. Система мер уголовно-правового характера / Ю. Е. Пудовочкин // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2021. – № 1. – С. 46–54.
18. Лопашенко Н. А. Об уголовном наказании в России: заметки на полях Уголовного кодекса (от настоящего к будущему) / Н. А. Лопашенко // Закон. – 2021. – № 12. – С. 33–48.
19. Гета М. Р. Ограничение свободы: новелла уголовного закона / М. Р. Гета // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / под ред. С. А. Елисеева, В. А. Уткина. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2010. – Ч. 47. – С. 68–69.
20. Антонченко В. В. О наказаниях, не связанных с лишением свободы, в свете реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года / В. В. Антонченко // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2013. – № 3. – С. 25–31.

21. Грушин Ф. В. Некоторые проблемы правовой регламентации исполнения и отбывания уголовного наказания в виде принудительных работ / Ф. В. Грушин, Б. П. Козаченко, Е. Ю. Белова // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 5 (144). – С. 292–296.
22. Шевелева С. В. Принцип неотвратимости наказания в уголовно-исполнительном праве: от декларирования к возможности реализации / С. В. Шевелева, В. А. Можайкина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2021. – Вып. 54. – С. 722–753. – DOI: 10.17072/1995-4190-2021-54-722-753.
23. Лядов Э. В. Уголовное наказание в виде принудительных работ: правовое регулирование назначения и исполнения : учеб. пособие / Э. В. Лядов, Ф. В. Грушин. – Рязань, 2021. – 138 с.
24. Калачян К. Ю. Принудительные работы: альтернатива или самостоятельное наказание / К. Ю. Калачян // Вестник Российской университета кооперации. – 2013. – № 3. – С. 84–86.
25. Зателепин О. К. Назначение наказания: новые разъяснения пленума Верховного Суда / О. К. Зателепин // Уголовный процесс. – 2019. – № 6 (174). – С. 30–41.
26. Филимонов В. Д. Согласование судом правовых предписаний, реализующих механизм назначения наказания, и предусмотренных ими карательных и иных исправительных мер / В. Д. Филимонов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2021. – № 42. – С. 107–123. – DOI: 10.17223/22253513/42/9.
27. Скобелин С. Ю. Самостоятельность исполнения приговоров при условном осуждении / С. Ю. Скобелин // Уголовное право. – 2007. – № 3. – С. 129–131.
28. Ткачевский Ю. М. Исполнение условного осуждения / Ю. М. Ткачевский // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2005. – № 4. – С. 3–18.
29. Становский М. Н. Назначение наказания / М. Н. Становский. – СПб. : Юридический центр Пресс, 1999. – 480 с.
30. Черенков Э. А. Правовые последствия уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве уголовного наказания / Э. А. Черенков // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 2 (33). – С. 63–66.

#### REFERENCES

1. Yegorova T.I. Justice of punishment: theoretical format and law enforcement practice. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2021, vol. 12, no. 4, pp. 984–1002. DOI: 10.21638/spbu14. 2021.411. (In Russ.).
2. Brester A.A., Yurishina E.A. Criteria underlying decision-making on punishment: an empirical analysis of law enforcement practice. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2018, vol. 9, no. 4, pp. 535–553. DOI: 10.21638/spbu14.2018.406. (In Russ.).
3. Brilliantov A.V. Problems of assigning punishment based on the totality of sentences. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2006, no. 2, pp. 58–65. (In Russ.).
4. Tarbagaev A.N. Hasty and rash liberalization of sentencing based on the totality of crimes. *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii = Bulletin of the Russian Legal Academy*, 2005, no. 1, pp. 70–72. (In Russ.).
5. Chernenko T.G., Suvorova N.V. On some issues of assigning punishment based on the totality of sentences. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Kemerovo State University*, 2013, no. 3-1 (55), pp. 302–406. (In Russ.).
6. Verina G.V. Criminal-legal model of precautionary measures setoff as punishment: the July (2018) novels. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2018, no. 6 (125), pp. 141–150. (In Russ.).
7. Prozumentov L.M., Shesler A.V. Criminal-legal means of countering group crime. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Bulletin of the Tomsk State University. Law*, 2022, no. 43, pp. 86–96. DOI: 10.17223/22253513/43/7. (In Russ.).
8. Stepashin V.M. The problem of mandatory replacement of punishment to more severe one. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 2, pp. 90–96. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(2).90-96. (In Russ.).
9. Grigoryeva L.V. The institution of replacement of a court appointed punishment with a more severe one. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie = Criminal-Executory System: law, economy, management*, 2019, no. 6, pp. 19–22. (In Russ.).

10. Aliev A.A. Replacement of a criminal punishment with a more severe type of punishment: problems of legislative regulation. *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii = Bulletin of the Russian Law Academy*, 2019, no. 4, pp. 34–40. DOI: 10.33874/2072-9936-2019-0-4-34-40. (In Russ.).
11. Bibik O.N. *Market of crimes and punishments*, 2nd ed. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2021. 360 p. (In Russ.).
12. Melyukhanova E.E. Economic and mathematical model of criminal punishment. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Bulletin of the Tomsk State University. Law*, 2020, no. 38, pp. 62–72. DOI: 10.17223/22253513/38/7. (In Russ.).
13. Bytko S.Yu., Varygin A.N. Some methodological issues of assessing the effectiveness of preventive impact of criminal punishments. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Bulletin of the Perm University. Legal Sciences*, 2019, iss. 43, pp. 146–177. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-146-177. (In Russ.).
14. Blagov E.V. *Application of criminal law*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2004. 505 p. (In Russ.).
15. Dyadkin D.S. On the problem of formalizing the system of penalties. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2006, no. 8, pp. 46–49. (In Russ.).
16. Valeev M.T. Accounting for the categorization of crimes in the construction of the punishment system. *Ugolovnaya yustitsiya = Criminal Justice*, 2013, no. 1, pp. 5–8. (In Russ.).
17. Pudovochkin Yu.V. The system of measures of criminal-legal nature. *Yuridicheskii vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta = Legal Bulletin of the Kuban State University*, 2021, no. 1, pp. 46–54. (In Russ.).
18. Lopashenko N.A. On criminal punishments in Russia: notes on the margins of the criminal code (from the present time to the future). *Zakon = Law*, 2021, no. 12, pp. 33–48. (In Russ.).
19. Geta M.R. Restriction of freedom: novelty of the criminal law, in: Eliseev S.A., Utkin V.A. (eds.). *Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti*, collection of articles, pt. 47, Tomsk, 2010, pp. 68–69. (In Russ.).
20. Antonchenko V.V. On penalties not related to deprivation of liberty, in the light of the implementation of the Concept for the development of the penitentiary system of the Russian Federation until 2020. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy = Bulletin of the penitentiary system*, 2013, no. 3, pp. 25–31. (In Russ.).
21. Grushin F.V., Kozachenko B.P., Belova E.Y. Some problems of legal regulation of the execution and serving of criminal sentences in the form of forced labor. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*, 2020, no. 5 (144), pp. 292–296. (In Russ.).
22. Sheveleva S.V. Mozhaikina V.A. The principle of the inevitability of punishment in penal enforcement law: from declaration to the possibility of implementation. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Bulletin of the Perm University. Legal Science*, 2021, iss. 54, pp. 722–753. DOI: 10.17072/1995-4190-2021-54-722-753. (In Russ.).
23. Lyadov E.V., Grushin F.V. *Criminal punishment in the form of forced labor: legal regulation of the appointment and execution*, teaching aids. Ryazan, 2021. 138 p. (In Russ.).
24. Kalachian K.Yu. Forced hard labour: alternative or independent punishment. *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii = Bulletin of the Russian University of Cooperation*, 2013, no. 3, pp. 84–86. (In Russ.).
25. Zatelepin O.K. Sentencing: new explanations of the plenum of the Supreme Court. *Ugolovnyi protsess = Criminal process*, 2019, no. 6 (174), pp. 30–41. (In Russ.).
26. Filimonov V.D. Coordination by the court of legal prescriptions that implement the mechanism of assigning punishment, and punitive and other correctional measures provided for by them. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Bulletin of the Tomsk State University. Law*, 2013, no. 42, pp. 107–123. DOI: 10.17223/22253513/42/9. (In Russ.).
27. Skobelin S. Independence of the execution of sentences under suspended sentences. *Ugolovnoe pravo = Criminal law*, 2007, no. 3, pp. 129–131. (In Russ.).
28. Tkachevsky Yu.M. Execution of probation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11. Law*, 2005, no. 4, pp. 3–18. (In Russ.).
29. Stanovskii M.N. *Sentencing*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 1999. 480 p. (In Russ.).
30. Cherenkov E.A. Legal consequences of evasion from payment of a fine designated as a criminal punishment. *Nauka i obrazovaniye: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and economy; entrepreneurship; law and administration*, 2013, no. 2, pp. 63–66. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Степашин Виталий Михайлович** – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и криминологии  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: stivomsk@rambler.ru  
SPIN-код РИНЦ: 9569-9315

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Vitaliy M. Stepashin** – Doctor of Law, Professor,  
Department of Criminal Law and Criminology  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: stivomsk@rambler.ru  
RSCI SPIN-code: 9569-9315

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Степашин В.М. Сложение наказаний / В.М. Степашин // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 186–198. – DOI: 10.52468/ 2542-1514.2022.6(3). 186-198.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stepashin V.M. Addition of punishments.  
*Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 186–198. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).186-198. (In Russ.).

## ПРАВИЛА ЗАЧЕТА ПЕРИОДОВ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СРОК УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Ю.Ю. Ксендзов

Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Санкт-Петербург, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
20 апреля 2021 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

На основе изучения судебных решений рассматриваются характерные для современной судебной практики подходы при разрешении вопроса о зачете в срок уголовного наказания периодов применения мер уголовно-процессуального принуждения. Анализ судебных актов показывает, что суды при решении данного вопроса придерживаются разных алгоритмов исчисления сроков уголовного наказания, что нельзя признать отвечающим принципам справедливости и равенства граждан перед законом правовым явлением. В целях устранения пробелов нормативного регулирования и совершенствования правоприменительной практики предлагается внести в этой части изменения в действующие Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ.

**Ключевые слова**

Обвиняемый, запрет  
определенных действий,  
домашний арест, содержание  
под стражей, меры пресечения,  
 лишение свободы, уголовное  
наказание, зачет, исчисление  
срока наказания

## RULES FOR SETTING OFF PERIODS OF APPLICATION OF MEASURES OF PROCEDURAL COERCION IN THE TERM OF CRIMINAL PUNISHMENT: PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION AND LAW ENFORCEMENT

Yuri Yu. Ksendzov

St. Petersburg Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), St. Petersburg, Russia

**Article info**

Received –  
2021 April 20  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The research subject is represented by the correlation between provisions for criminal and criminal procedure law in Russian Federation which turns out to be the basis in resolution of the inclusion of certain terms of criminal procedure measures administration into the criminal punishment duration which is enforced toward a defendant during criminal proceedings.

The research objective is expected to be a confirmation or a contestation for hypothesis about the existing diversity of calculation methods for criminal punishment duration.

Research methodology encompasses both dialectical and formal cognition methods. It is based on a complex and comprehensive analysis and interpretation of statutory acts, legal reasonings of the Constitutional Court and the Supreme Court of Russian Federation as well as on judicial rulings regarding criminal cases and on doctrinal approaches to the current research subject.

Main determinations and application field. The research rationale is represented by the following conclusions. Criminal law does not contain the regulation of the inclusion of certain terms of criminal procedure measures administration into the criminal punishment duration which is enforced toward a defendant during criminal proceedings, namely – the restrictions enforced upon the suspect (defendant) with regards to sub-para. 1 para. 6 of the article 105.1 of the Criminal Procedure Code of Russian Federation. Hence, such issue constitutes an evident legal gap in the existing calculation methods for criminal punishment duration. Given the comprehensive analysis conducted with respect to pre-trial restrictions

such as house imprisonment and restraining order, as well as examination of final judicial rulings which concern the inclusion of certain terms of criminal procedure measures administration into the criminal punishment duration which is enforced toward a defendant during criminal proceedings, it can be concluded that the existing case law appears to be generally established. At the same time the judiciary apply rather diversified calculation methods for criminal punishment duration, while due to the absence of distinct and precise legislation judicial provisions being therefore bearable and discordant lead to their controversial interpretation. Moreover, in the author's opinion, the existing practice for the inclusion of certain terms of pre-trial restrictions administration into the criminal punishment duration does not correlate with such principles of law as principles of justice and equality of citizens in the face of law. Pursuant to the conducted legal research it is suggested to introduce adequate changes and amendments to the effectual criminal law and criminal procedure law accordingly.

## 1. Введение

С принятием Федерального закона от 18 апреля 2018 г. № 72-ФЗ система мер уголовно-процессуального принуждения пополнилась новой мерой пресечения в виде запрета определенных действий<sup>1</sup>. Причем в силу того, что предусмотренный п. 1 ч. 6 ст. 105.1 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК) РФ запрет подозреваемому (обвиняемому) выходить в определенные периоды за пределы жилого помещения, в котором он находится на законных основаниях, влечет за собой ограничение его конституционного права на личную свободу, время применения данного запрета согласно п. 1.1 ч. 10 ст. 109 УПК РФ подлежит зачету в срок содержания под стражей из расчета два дня применения указанного запрета за один день содержания под стражей.

Безусловно, возникла и потребность конструктивного осмыслиения нововведения, и неудивительно, что это вызвало огромный исследовательский интерес научного сообщества. В юридической литературе критически проанализированы ценность и значение данной меры пресечения для уголовного судопроизводства [1–3], ее место в системе мер пресечения [4, с. 74; 5; 6], содержание и проблемы реализации конкретных запретительных мер, возлагаемых на подозреваемых (обвиняемых) [7–9].

Одновременно были существенно изменены правила исчисления сроков наказания и зачета наказания, предусмотренные ст. 72 УК РФ<sup>2</sup>, что также не было оставлено без пристального внимания ученых и практиков [10–13]. При этом законодатель не стал

специально в ст. 72 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ регламентировать порядок зачета в срок уголовного наказания периода применения запрета, исполнение которого может быть возложено на подозреваемого (обвиняемого, подсудимого) на основании п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ до вступления приговора в законную силу.

Данное обстоятельство не могло не поставить вопроса о необходимости зачета периода применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105 УПК РФ, в срок уголовного наказания, а также о пропорциях и способах такого комбинирования [14, с. 49], [15, с. 76]. И поскольку такой немаловажный вопрос не решен на законодательном уровне, что по справедливому замечанию процессуалистов является явным пробелом, его разрешение будет во многом зависеть от формирования правоприменильной практики [16].

При этом, на наш взгляд, внеся в уголовный закон изменения с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ о необходимости, в том числе и при конструировании правил исчисления сроков наказания, дифференцированного учета претерпеваемых гражданином ограничений прав и свобод в ходе применения к нему различных по своему содержанию и характеру мер процессуального принуждения, законодатель не в полной мере смог соблюсти требования обеспечения юридического равенства, критериями которого являются формальная определенность, точность, ясность и согласован-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 апреля 2018 г. № 72-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части избрания и применения мер пресечения в виде запрета определенных действий, залога и домашнего ареста». Здесь и далее нормативные

акты, если не указано иное, приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 марта 2018 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации».

ность правовых норм<sup>3</sup>. Но не только сама норма права должна отвечать указанным требованиям, но и акт применения данной нормы также должен быть понятным и недвусмысленным.

## **2. Практика зачета в срок уголовного наказания периодов задержания подозреваемого и принудительного нахождения лица в медицинском стационаре**

Исходя из системного толкования норм уголовного и уголовно-процессуального законов, является бесспорным, что отсутствие в ст. 72 УК РФ указания на запрет, предусмотренный п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, отнюдь не означает, что время его применения не должно засчитываться в срок уголовного наказания. Прежде всего, это предопределено установленной п. 9 ч. 1 ст. 308 УПК РФ обязанностью суда при постановлении приговора разрешить вопрос о зачете в срок уголовного наказания периодов применения в отношении подозреваемого (обвиняемого) в ходе производства по уголовному делу мер процессуального принуждения, в том числе запрета, указанного в п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УК РФ.

Кроме того, в ст. 72 УК РФ также не упоминается о возможности и о порядке зачета в срок наказания периода, в течение которого лицо задерживалось в качестве подозреваемого. Однако это никогда не вызывало какой-либо особой критики и не препятствует судам при вынесении приговоров засчитывать данный временной отрезок, причем с момента фактического задержания [17, с. 33], в срок уголовного наказания, руководствуясь установленным п. 1 ч. 10 ст. 109 УПК РФ правилом зачета времени задержания подозреваемого в срок содержания под стражей из расчета один день за один день, с последующим зачетом полученного результата в срок наказания в соответствии с ч. 3, ч. 3.1 ст. 72 УК РФ<sup>4</sup>. Правомерность применения при расчетах подобного соотношения также не вызывает нареканий, поскольку совершенно очевидно, что задержание подозреваемого и мера пресечения в виде заключения под стражу идентичны по своей внутренней природе и состоят в содержании подозреваемого (обвиняемого) под стражей, на что прямо указано в п. 42 ст. 5 УПК РФ.

<sup>3</sup> См. п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2011 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина».

<sup>4</sup> Напр., приговор Братского районного суда Иркутской области от 13 июля 2020 г. № 1-130/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4z4qregNORLC/> (дата обращения: 22.12.2020).

Аналогично в уголовном законе не установлены параметры зачета в срок наказания периода принудительного нахождения лица, не содержащегося под стражей, в медицинской организации, оказывающей медицинскую или психиатрическую помощь в стационарных условиях, по судебному решению. В судебной практике период пребывания лица в подобных учреждениях засчитывается в срок лишения свободы в соотношении один к одному<sup>5</sup>. При этом, как указывается в юридической литературе, оснований для применения льготных правил зачета, установленных ч. 3.1 ст. 72 УК РФ, в данном случае у суда не имеется, поскольку режим содержания в медицинской организации не предполагает полную изоляцию от общества [18, с. 95; 19, с. 70]. Однако при решении вопроса о зачете периода нахождения подозреваемого (обвиняемого) в стационаре в сроки других видов наказания суды будут исходить из единственно возможного расчета один день за один день содержания под стражей на основании п. 3 ч. 10 ст. 109 УПК РФ.

## **3. Практика зачета в срок уголовного наказания периодов применения меры пресечения в виде домашнего ареста**

Существующий порядок зачета в срок наказания периодов применения принудительных мер в отношении подозреваемого (обвиняемого), по нашему мнению, со всей очевидностью свидетельствует, что он не имеет ничего общего с предусмотренными ч. 10 ст. 109 УПК РФ правилами исчисления срока содержания под стражей при применении мер процессуального принуждения в процессе производства по уголовному делу, и подчеркивает, что прямая взаимосвязь между ст. 72 УК РФ и ст. 109 УПК РФ отсутствует.

На основании п. 2 ч. 10 ст. 109 УПК РФ время, проведенное подозреваемым (обвиняемым) под домашним арестом, приравнивается к времени содержания под стражей, а в соответствии с ч. 2.1 ст. 107 УПК РФ независимо от последовательности применения этих двух мер пресечения совокупный срок содержания под стражей не может превышать его пределов, установленных уголовно-процессу-

<sup>5</sup> Напр., апелляционное постановление Нижегородского областного суда от 18 мая 2020 г. № 22-2475/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/83yIRu7niMQt/> (дата обращения 24.12.2020). См также: Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению положений статьи 72 УК РФ: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 31.07.2019.

альным законом в зависимости от категории преступлений. Иными словами, два дня пребывания под домашним арестом приравниваются к двум дням содержания под стражей, но засчитываются как один день в срок содержания под стражей или лишения свободы при назначении наказания согласно ч. 3.4 ст. 72 УК РФ.

Существовавшее до этого правило зачета одного дня нахождения подозреваемого (обвиняемого) под домашним арестом за один день лишения свободы обоснованно подвергалось критике, поскольку по уровню ограничений прав и свобод личности, по непрерывности и степени контроля за соблюдением режима мер принуждения домашний арест несравненно мягче задержания подозреваемого и меры пресечения в виде заключения под стражу [20, с. 120].

Допускаемая в ч. 3.4 ст. 72 УК РФ формулировка «...за один день содержания под стражей или лишения свободы» означает, что время нахождения лица под домашним арестом засчитывается в срок уголовного наказания двояким способом в зависимости от вида наказания: как один день лишения свободы при назначении осужденному данного вида наказания без применения правил льготного зачета, предусмотренных ч. 3.1 ст. 72 УК РФ<sup>6</sup>, и как один день содержания под стражей для исчисления сроков наказаний, указанных в ч. 3 ст. 72 УК РФ. Однако, с нашей точки зрения, данная формула расчетов противоречива, поскольку в основу соотношения положены разные критерии. В частности, если рассмотреть порядок зачета периода пребывания лица под домашним арестом в срок таких наиболее сопоставимых между собой по условиям отбывания видов наказаний, как ограничение свободы и лишение свободы с отбыванием в колонии-поселении, то дисбаланс исчисления сроков наказания получается довольно существенным. Не трудно заметить, что, исходя из смысла ч. 3, 3.4 ст. 72 УК РФ, два месяца пребывания осужденного под домашним арестом зачтут как два месяца ограничения свободы, но его пребывание в колонии-поселении сократится лишь на месяц, хотя, по сути, он его отбыл, находясь под домашним арестом. Аналогичная диспропорция наблюдается при

сравнении зачета периодов домашнего ареста в сроки содержания в дисциплинарной воинской части и лишения свободы с отбыванием в колонии общего режима.

Также следует заметить, что употребляемая в ч. 3.4 ст. 72 УК РФ фраза «...до судебного разбирательства», словно оставленная в память законоположению в предыдущей редакции, некорректна и противоречит общему правилу зачета времени содержания под стражей, установленному ч. 3 ст. 72 УК РФ, а поэтому не может пониматься буквально. Как указывается Президиумом Верховного Суда РФ, период применения к осужденному меры пресечения в виде домашнего ареста засчитывается в срок лишения свободы до вступления приговора в законную силу, если данная мера пресечения сохраняется<sup>7</sup>. Если мера пресечения отменяется или изменяется на другую, то в любом случае на основании п. 9 ч. 1 ст. 308 УПК РФ срок пребывания под домашним арестом следует зачесть в срок наказания до момента постановления приговора.

#### 4. Практика зачета в срок уголовного наказания периодов применения меры пресечения в виде запрета определенных действий

На сегодняшний день можно уверенно говорить о прочно складывающейся судебной практике зачета срока применения к подозреваемому (обвиняемому) запрета, установленного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, в срок уголовного наказания. Суды при постановлении приговоров практически всегда, за редким исключением, разрешают вопрос о зачете времени применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, в срок уголовного наказания<sup>8</sup>.

В подавляющем большинстве случаев суды при решении вопроса о зачете периода применения запрета определенных действий в срок наказания применяют пропорцию, установленную в п. 1.1 ч. 10 ст. 109 УПК РФ. Справедливости ради следует констатировать, что это является единственным предоставленным законом способом калькуляции срока применения данной меры пресечения и срока уголовного наказания. В редких случаях суды отступают от этого правила, а возможно, просто допускают техническую ошибку, устанавливая, что в срок лишения

<sup>6</sup> Напр., апелляционное постановление Иркутского областного суда от 19 июня 2020 г. № 22-1207/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OV4ZtNJEyGZt> (дата обращения: 21.12.2020).

<sup>7</sup> Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению положений статьи 72 УК РФ.

<sup>8</sup> При изучении 200 приговоров и апелляционных постановлений нами было выявлено четыре случая, когда при постановлении приговора суд не производил зачета времени применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, в срок уголовного наказания, но данное нарушение исправлялось судами апелляционной инстанции.

свободы засчитывается время возложения на подозреваемого (обвиняемого) запрета, указанного в п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, например из расчета один день запрета за один день лишения свободы<sup>9</sup>, за два дня содержания под стражей<sup>10</sup>.

Изучение судебной практики позволяет выделить два основных варианта индексирования периода применения запрета определенных действий в срок уголовного наказания, которых придерживаются суды, что подтверждается исследованиями и других авторов [21, с. 24]. В первом варианте суды в приговорах определяют, что период действия запрета выходить за пределы жилого помещения засчитывается в срок наказания из расчета два дня его применения за один день содержания под стражей<sup>11</sup>. При этом, как правило, указывается период, подлежащий зачету, но конкретное количество полученных в результате расчетов дней содержания под стражей определяется крайне редко<sup>12</sup>.

Второй вариант более прямолинеен и заключается в том, что суды в приговорах определяют пропорцию зачета периода применения данного запрета непосредственно по отношению к сроку наказания<sup>13</sup>. При таком варианте расчетов также применяются правила, сходные с установленным порядком зачета времени применения домашнего ареста в срок лишения свободы, т. е. без учета допускаемых ч. 3.1 ст. 72 УК РФ льготных правил кратности зачета периодов содержания под стражей<sup>14</sup>.

Причем оба варианта расчетов вряд ли можно признать безупречными. Парадоксальность первого варианта проявляется в том, что два дня действия запрета определенных действий в итоге будут засчитаны как полтора или два дня лишения свободы с отбыванием в колонии общего режима или в колонии-поселении соответственно, а два дня нахождения

под домашним арестом в любом случае будут составлять только один день лишения свободы. Погрешность второго варианта обусловлена его неправомерностью, поскольку ни УК РФ, ни УПК РФ не содержат норм, позволяющих соотносить запрет определенных действий непосредственно с лишением свободы, и уязвимостью, поскольку он не применим при назначения других видов уголовного наказания.

С нашей точки зрения, явно не справедливо по отношению к лицам, находящимся под домашним арестом, то, что время применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, засчитывается в срок уголовного наказания в такой же пропорции, что и период действия домашнего ареста.

По степени ограничения личной свободы запрет покидать пределы жилого помещения в конкретные периоды гораздо мягче по сравнению с домашним арестом, сущность которого состоит в постоянном пребывании гражданина в месте исполнения меры пресечения [22, с. 22]. Хотя и в науке уголовного процесса, и на практике до сих пор вопрос о возможности и допустимости предоставления подозреваемому (обвиняемому) права покидать жилое помещение, в котором он находится, решается неоднозначно. Одни авторы убеждены, что лицам, находящимся под домашним арестом, должно предоставляться время для осуществления прогулок на свежем воздухе в течение суток [23, с. 108; 24; 25, с. 116]. Другие ученые придерживаются той позиции, что домашний арест означает полную изоляцию подозреваемого (обвиняемого) от общества, поэтому не может идти речи о возможности предоставления такого права [26, с. 28].

В одних случаях суды разрешают подозреваемым (обвиняемым) в течение суток покидать место отбывания домашнего ареста для совершения про-

<sup>9</sup> Напр., приговор Соликамского городского суда Пермского края от 28 августа 2019 г. № 1-360/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/QpXGd6JAFggO/> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>10</sup> Напр., приговор Ленинского районного суда г. Мурманска от 16 декабря 2019 г. № 1-384/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/C18SHelmXurK/> (дата обращения: 26.09.2020).

<sup>11</sup> Напр., приговор Октябрьского районного суда г. Мурманска от 19 февраля 2020 г. № 1-16/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ZQsFQyVgoPLr> (дата обращения: 25.05.2020); апелляционное постановление Пермского краевого суда № 22-7912/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4W7ldVYQXOdw/> (дата обращения: 23.06.2020).

<sup>12</sup> Напр., приговор Тейковского районного суда Ивановской области от 2 декабря 2019 г. № 1-182/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OMd6dYyk5vot/> (дата обращения: 23.06.2020).

<sup>13</sup> Напр., приговор Октябрьского районного суда г. Мурманска от 28 июля 2020 г. № 1-73/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Fvk0acfsW5Yv/> (дата обращения: 22.12.2020).

<sup>14</sup> Напр., приговор Солецкого районного суда Новгородской области от 26 мая 2020 г. № 1-21/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/gnVlcXwNX2g1> (дата обращения: 14.01.2021); апелляционное постановление Кировского областного суда от 18 июля 2020 г. № 22-1223/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/1KP064f4AV5X/> (дата обращения: 24.12.2020).

гулок, посещения аптек, близких родственников и т. п.<sup>15</sup> В других случаях суды отказывают в предоставлении права покидать жилое помещение, а суды апелляционной инстанции полностью их в этом вопросе поддерживают, отказывая в удовлетворении апелляционных жалоб<sup>16</sup>. Тем не менее подозреваемые (обвиняемые) проводят в условиях изоляции от общества в своем жилом помещении, даже с учетом предоставления некоторым из них права покидать пределы помещения, в среднем без малого 23 ч, тогда как в месте исполнения запрета, возлагаемого на основании п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, подозреваемые (обвиняемые) пребывают в среднем 9,5 ч<sup>17</sup>.

По изученным судебным решениям в 59,4 % случаев запрет покидать жилое помещение устанавливался на 8 ч, в 9,1 % случаев этот временной отрезок составил 9 ч, в 10,2 % случаев подозреваемый (обвиняемый) ограничивался в свободе передвижения на 12 ч. В судебной практике можно встретить примеры установления как менее суровых ограничений свободы передвижения подозреваемых (обвиняемых)<sup>18</sup>, так и более длительных промежутков времени, в течение которых подозреваемые (обвиняемые) обязаны находиться в жилом помещении: 14 ч<sup>19</sup>, и даже 24 ч с правом на двухчасовые прогулки в течение суток<sup>20</sup>. В таких ситуациях уже закономерно возникает другой вопрос: о справедливости идентичного зачета в срок наказания разных периодов применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, отличающихся друг от друга, и порой существенно, продолжительностью ежесуточного исполнения.

Тем самым, как отмечается многими представителями научного сообщества [27, с. 31; 28, с. 253; 29, с. 28], домашний арест и запрет определенных действий необоснованно уравниваются между собой, что противоречит заложенному иерархическому построению системы мер пресечения, принципу справедливости и здравому смыслу, и еще больше это усугубляется существующей практикой зачета периодов их применения в срок уголовного наказания.

#### 5. Правила зачета периодов применения мер процессуального принуждения в сроки уголовного наказания

На наш взгляд, системное толкование ч. 3, 3.1, 3.2, 3.3 ст. 72 УК РФ, ч. 10 ст. 109, п. 9 ст. 308, п. 11 ч. 1 ст. 397 УПК РФ указывает на то, что «расчетной единицей» при зачете времени применения мер процессуального принуждения в срок уголовного наказания законодателем выбран «один день содержания под стражей» [30, с. 37].

Следовательно, срок применения мер уголовно-процессуального принуждения, связанных с изоляцией подозреваемого (обвиняемого) от общества, надлежит сначала синхронно приравнять к сроку содержания под стражей, а затем полученный результат переводить в количество дней лишения свободы в соответствии с правилами, установленными ст. 72 УК РФ. Более того, наиболее правильными, по нашему убеждению, являются судебные решения, в которых не только используется подобная последовательность расчета времени применения мер процессуального принуждения<sup>21</sup>, но и ука-

<sup>15</sup> Напр., апелляционное постановление Астраханского областного суда от 29 апреля 2020 г. № 22-1140/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/CxGxjvpj0ML8/> (дата обращения: 23.12.2020).

<sup>16</sup> Напр., апелляционное постановление Иркутского областного суда от 16 июля 2020 г. № 22-2089/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/YDQLXCo1mw6X/> (дата обращения: 23.12.2020).

<sup>17</sup> Данные приводятся по результатам изучения 200 судебных решений об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста и 200 судебных решений об избрании меры пресечения в виде запрета определенных действий с возложением на подозреваемых (обвиняемых) запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ.

<sup>18</sup> Апелляционное постановление Ленинградского областного суда от 16 октября 2019 г. № 22K-2272/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nP1A04iGy2LO/> (дата обращения: 14.05.2020).

<sup>19</sup> Напр., апелляционное постановление Липецкого областного суда от 15 января 2020 г. № 22K-147/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/rENoTiBuuUIN> (дата обращения: 23.08.2020).

<sup>20</sup> Напр., апелляционное постановление Мурманского областного суда от 25 сентября 2018 г. № 22K-1124/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/DaluJY46g4Vx/> (дата обращения: 12.04.2020); апелляционное постановление Калужского областного суда от 12 декабря 2019 г. № 22K-1675/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/av6HcWkJgplg/> (дата обращения: 16.06.2020); апелляционное постановление Мурманского областного суда от 5 февраля 2020 г. № 22K-233/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/UADz2tSQu5I/> (дата обращения: 23.08.2020); апелляционное постановление Саратовского областного суда от 7 июля 2020 г. № 22K-1738/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/6cyE6ZuivZIm/> (дата обращения: 24.11.2020).

<sup>21</sup> Напр., приговор Беляевского районного суда Оренбургской области от 18 мая 2020 г. № 1-14/2020. URL: <https://>

зывается точное количество дней, подлежащих зачету в срок наказания до дня постановления приговора<sup>22</sup>.

Более того, необходимо учитывать, что при переводе количества дней, проведенных обвиняемым под домашним арестом или запретом выходить в определенное время за пределы жилого помещения, не всегда может получиться ровное количество дней содержания под стражей, например 43 дня домашнего ареста буквально равняется 22,5 дням содержания под стражей. В таком случае суды совершенно оправданно учитывают половину дня как полный день содержания под стражей<sup>23</sup>, что соответствует общему правовому требованию применять и толковать закон с позиции улучшения положения лица, привлекаемого к уголовной ответственности. И с нашей точки зрения, подобное правило также должно быть закреплено на уровне уголовного закона, а именно в ст. 72 УК РФ, поскольку не всеми судами указанный порядок принимается во внимание при расчете периода, подлежащего зачету в срок наказания<sup>24</sup>.

При назначении наказания не только в виде лишения свободы, но и других видов наказаний суды также порой применяют формулу прямого зачета периода действия запрета определенных действий в срок наказания из расчета, например два дня запрета за три дня исправительных работ<sup>25</sup>. Логика расчетов в таких случаях вполне понятна и кажется, на первый взгляд, абсолютно безупречной, если исходить из того, что один день содержания под стражей в соответствии с ч. 3 ст. 72 УК РФ приравнивается к трем дням исправительных работ, к двум дням принудительных работ, а согласно п. 1.1 ч. 10 ст. 109 УПК РФ ему соответствуют два дня запрета определенных действий. Тем не менее, на наш взгляд, это верно лишь с точки зрения простого математического уравнения. Так, избирая формулу «один день действия запрета за один день принудительных ра-

бот», суд фактически засчитал осужденному 263 дня исправительных работ (с 24 сентября 2019 г. по 12 июля 2020 г.)<sup>26</sup>. Но если придерживаться схемы ступенчатого перерасчета, т. е. сначала определить количество дней содержания под стражей, а затем полученный результат приравнять к сроку наказания, то итоговое количество дней принудительных работ, которые осужденный отывать не должен, составит 264 дня.

Кроме того, следует обратить внимание еще на один нюанс при решении вопроса о зачете периода применения мер пресечения в срок уголовного наказания в ситуациях, когда в течение одного дня к подозреваемому (обвиняемому) последовательно применяются две меры уголовно-процессуального принуждения. Как правило, это происходит, когда решается вопрос об избрании меры пресечения в отношении задержанного подозреваемого (обвиняемого). В день судебного заседания лицо фактически содержится под стражей, но к нему могут быть применены домашний арест, залог или запрет определенных действий, в том числе с возложением обязанности находиться в определенные периоды по месту жительства. В таком случае указанный день должен засчитываться в срок содержания под стражей по правилам зачета наиболее строгой меры процессуального принуждения. Думается, что указание на это обстоятельство в ст. 72 УК РФ было бы не лишним, поскольку на практике при зачете срока наказания суды иногда учитывают день, в котором применялись разные меры принуждения, два раза, например, засчитывая его и как один день содержания под стражей, поскольку подозреваемый (обвиняемый) был в статусе задержанного, и устанавливая, что с него начинается исчисление подлежащего зачету периода применения меры пресечения в виде домашнего ареста или запрета определенных действий<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> [sudact.ru/regular/doc/kHSePc97GYl6/](https://sudact.ru/regular/doc/kHSePc97GYl6/) (дата обращения: 24.12.2020).

<sup>23</sup> Напр., приговор Энгельсского районного суда Саратовской области от 15 января 2020 г. № 1-16/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ULFlyvXV7OoW/> (дата обращения: 24.12.2020).

<sup>24</sup> Напр., приговор Октябрьского районного суда г. Мурманска от 29 января 2020 г. № 1-219/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/zeP3pSzNJZoT/> (дата обращения: 26.08.2020).

<sup>25</sup> Напр., приговор Марьяновского районного суда Омской области от 22 июля 2020 г. № 1-18-2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/j7CqGEJwT6oL/> (дата обращения: 24.12.2020).

<sup>26</sup> Напр., приговор Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 23 апреля 2020 г. № 1-1282/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/MaDupDriPqo1/> (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>27</sup> Напр., приговор Ленинского районного суда г. Севастополя от 13 июля 2020 г. № 1-85/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/aX31fxOxXvI/> (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>28</sup> Напр., приговор Дзержинского городского суда Нижегородской области от 20 мая 2020 г. № 1-267/2020. URL:

## 6. Выводы

На наш взгляд, практика применения меры пресечения в виде запрета определенных действий наглядно демонстрирует необходимость изменения законодательного регулирования избрания запрета, установленного в п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ.

Установить приемлемое, учитывающее дифференциированность мер пресечения с точки зрения их строгости соотношение запрета определенных действий к домашнему аресту, заключению под стражу и в целом к содержанию под стражей, да еще с учетом имеющихся разноплановых видов уголовного наказания, – весьма непростая задача. Одна из основных проблем разрешения данного вопроса, с нашей точки зрения, заключается в наличии весьма широкого усмотрения органов предварительного расследования и суда при определении периода, в течение которого подозреваемому (обвиняемому) запрещается покидать жилое помещение.

В научной литературе предлагается вообще отказаться от возможности применения запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ [31, с. 93], что, бесспорно, являлось бы одним из радикальных способов разрешения проблемы зачета меры пресечения в виде запрета определенных действий в срок наказания. Однако на современном этапе подобная, на наш взгляд, разумная инициатива вряд ли будет реализована на законодательном уровне.

Вместе с тем, по нашему убеждению, в любом случае в уголовно-процессуальном законе должны быть определены временные пределы «частичной изоляции», являющейся сутью запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, что позволит упорядоченно ограничить меру пресечения в виде запрета определенных действий от домашнего ареста [32, с. 75; 33, с. 51; 34, с. 150; 35, с. 38].

И с учетом практики применения данных мер пресечения представляется обоснованным ограничить возможность возложения на подозреваемого (обвиняемого) запрета выходить за пределы жилого помещения, установив продолжительность периода его действия в два раза меньше, чем при домашнем аресте.

Полагаем также, что сложившийся на практике общепринятый алгоритм зачета в срок наказания периодов задержания подозреваемого, принудительного нахождения подозреваемого (обвиняемого), не содержащегося под стражей, в медицинском

учреждении в стационарных условиях следовало бы давно установить в качестве законодательной формулы, что соответствовало бы закрепленному в ст. 3 УК РФ принципу законности.

Более того, принадлежащая уголовному закону исключительная прерогатива устанавливать преступность и наказуемость деяния, в том числе порядок исчисления сроков наказаний, предопределяет необходимость и обязательность строгой и понятной уголовно-правовой регламентации правил зачета периодов применения всех принудительных мер, связанных с ограничением свободы.

На основании изложенного считаем, что в целях совершенствования судебной практики и приведения ее к единобразию по вопросам избрания мер пресечения, а также последующего зачета времени их применения в срок уголовного наказания при постановлении приговоров необходимо внесение изменений в этой части в действующие уголовный и уголовно-процессуальный законы. В этой связи предлагаем:

- п. 1. ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ после слов «...периоды времени» дополнить фразой: «...продолжительностью не более 12 часов в сутки»;
- ч. 3.4 ст. 72 УК РФ изложить в следующей редакции: «1. В срок содержания под стражей подлежат зачету периоды применения к подсудимому до вступления приговора в законную силу задержания подозреваемого, домашнего ареста, запрета, предусмотренного пунктом первым части шестой статьи 105.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, принудительного нахождения подсудимого по решению суда в медицинской организации, оказывающей медицинскую или психиатрическую помощь в стационарных условиях. При этом одному дню содержания под стражей соответствуют:

1) один день задержания лица по подозрению в совершении преступления в порядке, предусмотренном статьями 91, 92 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, с момента фактического задержания;

2) один день принудительного нахождения лица, не содержащегося под стражей, по решению суда в медицинской организации, оказывающей медицинскую или психиатрическую помощь в стационарных условиях;

3) два дня нахождения подозреваемого (обвиняемого) под домашним арестом;

4) четыре дня применения в отношении подозреваемого (обвиняемого) запрета, предусмотренного пунктом первым части шестой статьи 105.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

2. Полученный в результате расчетов неполный день содержания под стражей подлежит зачету как полный день.

3. При применении в отношении подозреваемого (обвиняемого) в течение одного дня разных мер уголовно-процессуального принуждения указанный день засчитывается в срок содержания под стражей по правилам зачета времени применения самой строгой из мер процессуального принуждения»;

• ч. 3.2 ст. 72 УК РФ после слов «...за один день» дополнить словами «в отношении лиц, указанных в подпункте втором пункта первого части третьей.4 настоящей статьи».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мамошин М. А. Научный взгляд на применение запрета определенных действий в качестве меры пресечения / М. А. Мамошин // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2019. – № 1 (146). – С. 16–21.
2. Цветкова Е. В. К вопросу о введении новой меры пресечения в виде запрета определенных действий / Е. В. Цветкова, Н. А. Смагина // Современное право. – 2019. – № 7–8. – С. 133–137.
3. Янин М. Г. Запрет определенных действий как альтернатива заключению под стражу / М. Г. Янин // Правопорядок: история, теория, практика. – 2019. – № 3 (22). – С. 62–68.
4. Давыдов В. А. Современные тенденции развития российского уголовного судопроизводства / В. А. Давыдов, О. В. Качалова // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 29. – С. 69–78. – DOI: 10.17223/22253513/29/6.
5. Деришев Ю. В. Запрет определенных действий – новая мера пресечения / Ю. В. Деришев, Е. И. Земляницин // Законность. – 2019. – № 6 (1016). – С. 33–38.
6. Марковичева Е. В. Запрет определенных действий в системе мер пресечения / Е. В. Марковичева // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 1. – С. 82–83. – DOI: 10.24411/2414-3995-2019-10017.
7. Арсентьева С. С. Проблемы применения меры пресечения в виде запрета определенных действий / С. С. Арсентьева // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 2. – С. 109–113. – DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10093.
8. Коростылева О. В. Правовые и организационные основы исполнения мер пресечения уголовно-исполнительными инспекциями / О. В. Коростылева // Вестник Кузбасского института. – 2020. – № 3 (44). – С. 42–51.
9. Малышева О. А. Негативные последствия действия правового механизма избрания и исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста / О. А. Малышева // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 427. – С. 215–221. – DOI: 10.17223/15617793/427/30.
10. Бахта А. С. Применение коэффициента кратности при зачете времени содержания под стражей в срок отбывания наказания / А. С. Бахта // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2020. – № 2 (77). – С. 32–37. – DOI: 10.24411/1999-625X-2020-12005.
11. Быданцев Н. А. Заметки «на скорую руку» о процессуальном порядке применения статьи 72 Уголовного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 3 июля 2018 г. № 186-ФЗ) / Н. А. Быданцев // Судебная власть и уголовный процесс. – 2018. – № 3. – С. 95–101.
12. Долгих Т. Н. Некоторые вопросы, возникающие при применении положений ст. 72 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2018 года № 186-ФЗ, и возможные пути их решения / Т. Н. Долгих // Юридический вестник Самарского университета. – 2019. – Т. 5, № 3. – С. 79–83. – DOI: 10.18287/2542-047X-2019-5-3-79-83.
13. Зинатуллин З. З. Очередные парадоксы уголовно-процессуального регулирования (в связи с Федеральным законом № 72-ФЗ от 18.04.2018 и № 376-ФЗ от 30.10.2018) / З. З. Зинатуллин, Т. З. Зинатуллин // Судебная власть и уголовный процесс. – 2018. – № 4. – С. 18–22.
14. Дашин А. В. Зачет времени содержания под стражей, домашнего ареста и запрета определенных действий в срок наказания в аспекте прогрессивных систем исполнения и отбывания уголовных наказаний и

мер уголовно-правового характера / А. В. Дашин, П. М. Малин, А. В. Пивень // Вестник Самарского юридического института. – 2019. – № 1 (32). – С. 45–50.

15. Шабанов В. Б. Применение мер пресечения в виде домашнего ареста и запрета определенных действий: проблемы реализации / В. Б. Шабанов, Л. Ю. Будanova // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Т. 15 (1–4), № 1. – С. 75–78. – DOI: 10.33463/2072-2427.2020.15(1-4).1.075-078.

16. Калиновский К. Б. Суды выявили проблемы применения запрета выходить за пределы жилого помещения / К. Б. Калиновский // Уголовный процесс. – 2019. – № 12. – С. 9.

17. Курченко В. Н. Новые правила зачета наказаний: проблемы применения ст. 72 УК РФ / В. Н. Курченко // Уголовное право. – 2018. – № 5. – С. 29–38.

18. Авдеева Е. В. Актуальные вопросы исчисления срока лишения свободы при зачете времени содержания под стражей и домашнего ареста / Е. В. Авдеева // Вестник Югорского государственного университета. – 2020. – Вып. 2 (57). – С. 91–98. – DOI: 10.17816/byusu20200291-98.

19. Зателепин О. К. Зачет сроков мер пресечения в срок наказания. Новые разъяснения ВС РФ / О. К. Зателепин // Уголовный процесс. – 2019. – № 11. – С. 70–78.

20. Николюк В. В. Новые правила зачета в срок наказания времени содержания лица под стражей, изоляции от общества при применении мер пресечения в виде домашнего ареста, запрета определенных действий / В. В. Николюк // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2018. – № 4 (87). – С. 112–121.

21. Малекина К. А. Новая мера пресечения в виде запрета, установленного п. 1 ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, – новый пробел в уголовно-процессуальном законе / К. А. Малекина // Мировой судья. – 2020. – № 9. – С. 22–26.

22. Стельмах В. Ю. Мера пресечения «запрет определенных действий» / В. Ю. Стельмах // Российский следователь. – 2020. – № 2. – С. 21–25.

23. Ахминова Ю. Ю. Домашний арест как мера пресечения: проблемы избрания и реализации на стадии предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Ахминова. – СПб., 2017. – 181 с.

24. Качалова О. В. Домашний арест: с прогулками или без? / О. В. Качалова // Уголовный процесс. – 2019. – № 9 (177). – С. 9.

25. Ларкина Е. В. Новая мера пресечения – запрет определенных действий / Е. В. Ларкина // Уголовное право. – 2018. – № 4. – С. 113–117. – DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10093.

26. Федотов И. С. Домашний арест и запрет определенных действий как альтернатива заключению под стражу / И. С. Федотов // Уголовный процесс. – 2019. – № 3. – С. 26–29.

27. Алексеев И. М. Запрет определенных действий как мера пресечения в уголовном судопроизводстве России / И. М. Алексеев, А. С. Данильян // Общество и право. – 2019. – № 4 (70). – С. 29–32.

28. Бертовский Л. В. Новая система альтернативных заключению под стражу мер пресечения: первые результаты применения, перспективы развития / Л. В. Бертовский, А. В. Квык // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 2. – С. 242–255. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).242-255.

29. Толкаченко А. А. Некоторые практические вопросы зачета мер пресечения в срок уголовного наказания / А. А. Толкаченко // Мировой судья. – 2019. – № 11. – С. 26–31.

30. Жиксембаев А. А. Зачет времени содержания под стражей в срок назначенного наказания в зависимости от условий изоляции. Критическое осмысление новеллы уголовного закона / А. А. Жиксембаев, З. И. Сагитдинова // Juvenis scientia. – 2019. – № 3. – С. 37–39. – DOI: 10.32415/jscientia.2019.03.07.

31. Яковлева С. А. Проблемы соотношения запрета определенных действий с другими мерами уголовно-процессуального пресечения / С. А. Яковлева, А. С. Кутянина // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2019. – Т. 5, № 1. – С. 87–96.

32. Гришин А. В. Запрет определенных действий как мера пресечения, избираемая по судебному решению / А. В. Гришин, В. И. Чувальникова // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. – 2020. – № 2 (83). – С. 72–79.

33. Дикарев И. С. Запрет определенных действий в системе мер процессуального принуждения / И. С. Дикарев // Законность. – 2020. – № 8 (1030). – С. 50–52.

34. Михайлова О. Г. Применение запрета определенных действий в качестве меры пресечения: некоторые проблемы реализации / О. Г. Михайлова // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2020. – № 2 (39). – С. 149–151.

35. Усачев А. А. Запрет определенных действий как новая мера пресечения / А. А. Усачев, Л. Н. Котлярова // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – № 4. – С. 34–40. – DOI: 10.33874/2072-9936-2019-0-4-34-40.

**REFERENCES**

1. Mamoshin M.A. Improvement of institute inquiry like the development path of the pretrial. *Vestnik Dal'nevostochnogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2019, no. 1 (146), pp. 16–21. (In Russ.).
2. Tsvetkova E.V., Simagina N.A. On the introduction of a new measure of restraint in the form of a ban on certain actions. *Sovremennoe pravo*, 2019, no. 7–8, pp. 133–137. (In Russ.).
3. Yanin M.G. Prohibition of certain actions as an alternative to imprisonment. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika*, 2019, no. 3 (22), pp. 62–68. (In Russ.).
4. Davydov V.A., Kachalova O.V. Modern trends in the development of Russian criminal justice. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, 2018, no. 29, pp. 69–78. DOI: 10.17223/22253513/29/6. (In Russ.).
5. Derishev Yu.V., Zemlyanitsyn E.I. Prohibition of certain actions – a new measure of restraint. *Zakonnost'*, 2019, no. 6 (1016), pp. 33–38. (In Russ.).
6. Markovicheva E.V. Prohibition of certain actions in the system of preventive measures. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, 2019, no. 1, pp. 82–83. DOI: 10.24411/2414-3995-2019-10017. (In Russ.).
7. Arsentieva S.S. Problems of applying a preventive measure in the form of a ban on certain actions. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, 2020, no. 2, pp. 109–113. DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10093. (In Russ.).
8. Korostyleva O.V. Legal and organizational bases of execution of preventive measures by criminal-executive inspections. *Vestnik Kuzbasskogo instituta*, 2020, no. 3 (44), pp. 42–51. (In Russ.).
9. Malysheva O.A. Negative consequences of the legal mechanism for the election and execution of a preventive measure in the form of house arrest. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2018, no. 427, pp. 215–221. DOI: 10.17223/15617793/427/30. (In Russ.).
10. Bakhta A.S. Application of the multiplicity coefficient when calculating the time of detention in custody during the term of serving a sentence. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii*, 2020, no. 2 (77), pp. 32–37. DOI: 10.24411/1999-625X-2020-12005. (In Russ.).
11. Bydantsev N.A. Notes "in a hurry" on the procedural procedure for applying Article 72 of the Criminal Code of the Russian Federation (as amended by Federal Law No. 186-FZ of July 3, 2018). *Sudebnaya vlast' i ugolovnyi protsess*, 2018, no. 3, pp. 95–101. (In Russ.).
12. Dolgih T.N. Some questions that arise when applying the provisions of Article 72 of the Criminal Code of the Russian Federation as amended by Federal Law No. 186-FZ of July 3, 2018, and possible ways to solve them. *Yuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta*, 2019, vol. 5, no. 3, pp. 79–83. DOI: 10.18287/2542-047X-2019-5-3-79-83. (In Russ.).
13. Zinatullin Z.Z., Zinatullin T.Z. Regular paradoxes of criminal procedure regulation (in connection with Federal Law No. 72-FZ of 18.04.2018 and No. 376-FZ of 30.10.2018). *Sudebnaya vlast' i ugolovnyi protsess*, 2018, no. 4, pp. 18–22. (In Russ.).
14. Dashin A.V., Malin P. M., Piven A.V. Offsetting the time of detention, house arrest and prohibition of certain actions in the term of punishment in the aspect of progressive systems of execution and serving of criminal punishments and measures of a criminal-legal nature. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta*, 2019, no. 1 (32), pp. 45–50. (In Russ.).
15. Shabanov V.B., Budanova L.Yu. Application of preventive measures in the form of house arrest and prohibition of certain actions: problems of implementation. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo*, 2020, vol. 15 (1–4), no. 1, pp. 75–78. DOI: 10.33463/2072-2427.2020.15(1-4).1.075-078. (In Russ.).
16. Kalinovsky K.B. The courts revealed the problems of applying the ban to go beyond the boundaries of the residential premises. *Ugolovnyi protsess*, 2019, no. 12, p. 9. (In Russ.).
17. Kurchenko V.N. New rules for setting off punishments: problems of applying Article 72 of the Criminal Code of the Russian Federation. *Ugolovnoe pravo*, 2018, no. 5, pp. 29–38. (In Russ.).
18. Avdeeva E.V. Actual issues of calculating the term of deprivation of liberty when calculating the time of detention and house arrest. *Vestnik Yugorskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2020, iss. 2 (57), pp. 91–98. DOI: 10.17816/byusu20200291-98. (In Russ.).
19. Zatelepin O.K. Offset of the terms of preventive measures in the term of punishment. New clarifications of the RF Armed Forces. *Ugolovnyi protsess*, 2019, no. 11, pp. 70–78. (In Russ.).

20. Nikolyuk V.V. New rules for setting off the time of detention of a person in custody, isolation from society in the application of preventive measures in the form of house arrest, prohibition of certain actions. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*, 2018, no. 4 (87), pp. 112–121. (In Russ.).
21. Malekina K.A. A new measure of restraint in the form of a ban established by paragraph 1 of Part 6 of Article 105.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation – a new gap in the criminal procedure law. *Mirovoi sud'ya*, 2020, no. 9, pp. 22–26. (In Russ.).
22. Stelmakh V.Yu. Measure of restraint "prohibition of certain actions". *Rossiiskii sledovatel'*, 2020, no. 2, pp. 21–25. (In Russ.).
23. Akhminova Yu.Yu. *House arrest as a preventive measure: problems of election and implementation at the stage of preliminary investigation*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2017. 181 p. (In Russ.).
24. Kachalova O.V. House arrest: with or without walks? *Ugolovnyi protsess*, 2019, no. 9 (177), p. 9. (In Russ.).
25. Larkina E.V. New measure of restraint-prohibition of certain actions. *Ugolovnoe pravo*, 2018, no. 4, pp. 113–117. DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10093. (In Russ.).
26. Fedotov I.S. House arrest and prohibition of certain actions as an alternative to detention. *Ugolovnyi protsess*, 2019, no. 3, pp. 26–29. (In Russ.).
27. Alekseev I.M., Danilyan A.S. Prohibition of certain actions as a measure of restraint in criminal proceedings in Russia. *Obshchestvo i pravo*, 2019, no. 4 (70), pp. 29–32. (In Russ.).
28. Bertovsky L.V., Kvik A.V. A new system of preventive measures alternative to detention: the first results of application, prospects of development. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 242–255. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).242-255. (In Russ.).
29. Tolkachenko A.A. Some practical issues of setting off preventive measures in the term of criminal punishment. *Mirovoi sud'ya*, 2019, no. 11, pp. 26–31. (In Russ.).
30. Zhiksemaev A.A., Sagitdinova Z.I. Offset of the time of detention in the term of the imposed sentence, depending on the conditions of isolation. Critical interpretation of the novel of the criminal law. *Juvenis scientia*, 2019, no. 3, pp. 37–39. DOI: 10.32415/jscientia.2019.03.07. (In Russ.).
31. Yakovleva S.A., Kutyanina A.S. Problems of correlation of prohibition of certain actions with other measures of criminal procedural restraint. *Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki"*, 2019, vol. 5, no. 1, pp. 87–96. (In Russ.).
32. Grishin A.V., Chuvalnikova V.I. Prohibition of certain actions as a measure of restraint, elected by judicial decision. *Nauchnyi vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V.V. Luk'yanova*, 2020, no. 2 (83), pp. 72–79. (In Russ.).
33. Dikarev I.S. Prohibition of certain actions in the system of measures of procedural coercion. *Zakonnost'*, 2020, no. 8 (1030), pp. 50–52. (In Russ.).
34. Mikhailova O.G. Application of the prohibition of certain actions as a preventive measure: some problems of implementation. *Vestnik Barnaul'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2020, no. 2 (39), pp. 149–151. (In Russ.).
35. Usachev A.A., Kotlyarova L.N. Prohibition of certain actions as a new measure of restraint. *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii*, 2019, no. 4, pp. 34–40. DOI: 10.33874/2072-9936-2019-0-4-34-40. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ксендзов Юрий Юрьевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)  
199178, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19  
E-mail: yksendzov@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1077-2066  
ResearcherID: AAI-2186-2021  
SPIN-код РИНЦ: 8297-6011

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Yuri Yu. Ksendzov** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal Law and Procedure *St. Petersburg Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)*  
19, 10-ya liniya V.O., St. Petersburg, 199178, Russia  
E-mail: yksendzov@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-1077-2066  
ResearcherID: AAI-2186-2021  
RSCI SPIN-code: 8297-6011

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ксендзов Ю.Ю. Правила зачета периодов применения мер процессуального принуждения в срок уголовного наказания: проблемы законодательного регулирования и правоприменения / Ю.Ю. Ксендзов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 199–211. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).199-211.

### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ksendzov Yu.Yu. Rules for setting off periods of application of measures of procedural coercion in the term of criminal punishment: problems of legislative regulation and law enforcement. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 199–211. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).199-211. (In Russ.).

---

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА  
ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ**  
**THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES  
OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY**

---

УДК 343.131

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).212-223



**ПРИНЦИПИАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЗАПРЕТА НА ПОВОРОТ К ХУДШЕМУ  
ДЛЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**К.Д. Ванян, Н.Н. Лысов, М.Т. Ташилин, А.С. Шуйский, И.Р. Гильманов, В.В. Костерин**

*Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета,*

*г. Пятигорск, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

7 июня 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Исследование посвящено актуальной для уголовно-процессуальной науки проблеме целесообразности существования в российском уголовном судопроизводстве института возвращения прокурору уголовного дела на стадии назначения и подготовки судебного заседания. По мнению авторов, запрет на поворот к худшему имеет более фундаментальное значение для уголовно-процессуальной системы, чем ему обычно приписывает теория. Справедливость и эффективность процедуры возвращения судом дела на доследование, позволяющей следователю изменить положение подсудимого посредством предъявления нового обвинения, сомнительны. Предпочтительнее выглядит модель изменения государственным обвинителем обвинения в суде с соблюдением состязательной процедуры, существующая в ряде государств, имеющих состязательный тип уголовного судопроизводства.

Раздел 1 подготовлен Н.Н. Лысовым, раздел 2 – К.Д. Ванян (совместно с М.Т. Ташилиным), раздел 3 – А.С. Шуйским (совместно с И.Р. Гильмановым), раздел 4 – В.В. Костерином.

**Ключевые слова**

Возвращение на доследование, обвинение, уголовное дело, состязательная процедура

**THE FUNDAMENTAL IMPORTANCE OF THE BAN ON TURNING FOR THE WORSE  
FOR THE CRIMINAL PROCEDURE SYSTEM**

**Kristina D. Vanyan, Nikolay N. Lysov, Mikhail T. Tashilin, Andrey S. Shuisky,**

**Ilyas R. Gilmanov, Vladimir V. Kosterin**

*Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University, Pyatigorsk, Russia*

**Article info**

Received –

2021 June 7

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

The article deals with the problem of the expediency of a criminal case's returning to the prosecutor at the stage of appointment and preparation of a court session in Russian criminal proceedings. This problem is relevant to the science of criminal procedure.

The purpose of the study is to analyze critically the practice of returning of a criminal case back to the prosecutor in order to correct mistakes made at the pre-trial stages of the proceedings according to the new concept of justice independence and the absence of an accusatory bias in the court functioning.

The methodological basis of the study is a set of scientific techniques, focused mostly on the dialectical approach, which made it possible to determine the essential characteristics of the prohibition to turn the criminal proceedings in Russia for the worse. Both general scientific (analysis, synthesis, systematic method) and specific scientific methods (formal-legal, historical-legal, comparative-legal) of knowledge were also used. The analysis helped to formulate the position of understanding the turn for the worse as an independent principle of criminal procedural law, to study the procedural form of the turn for the worse. The synthesis method made it possible to determine the return of the criminal case to the prosecutor at the stage of appointment and preparation of the court session as a holistic institution of the criminal procedure. The systematic approach allowed to determine not only the mixed nature of the mechanism for changing the prosecution to a more serious one, but the investigative organi-

**Keywords**

Return for further investigation, prosecution, criminal case, adversarial procedure

zation of pre-trial proceedings and its place in the structure of criminal proceedings, the separation of the investigative and “accusatory powers” of the prosecutors as well as their balance. The historical method let us trace the evolution of the prohibition to turn the Soviet and Russian criminal procedural systems for the worse. The comparative-legal method made it possible to assess the potential of domestic legislators' reception of foreign experience of regulating the prohibition to turn for the worse and formulate proposals to improve the Russian criminal procedural legislation.

The main scientific results of this research consist of justification of the conclusion of the conversion expediency of the domestic judicial proceedings to the adversarial model of accusation which is carried out within the trial on the previously filed charge. The presentation of a new charge (criminal action) in court and the procedure of supplementing the charge change it for the worse. This model of re-indictment for the worse for the defendant appears to be fairer and more convenient both for the prosecuting authority and for the legal organization of combating crime. The changeover to the suggested form of implementation of the ban to turn for the worse in the institution of bringing and changing charges in court is possible only in a systematic link with the reform of the preliminary investigation.

Conclusion. The institution of the criminal case returning by the court to the prosecutor in order to change the charge to a more serious one when implementing the adversarial model of bringing charges in the criminal procedure system of Russia will fully satisfy the concept of independence of justice administration and the absence of an accusatory bias in the activities of the court, while at the same time with fairly organized the prosecutorial power aimed at countering crime.

The section 1 was prepared by N.N. Lysov, section 2 by K.D. Vanyan (together with M.T. Tashilin), section 3 by A.S. Shuisky (together with I.R. Gilmanov), section 4 by V.V. Kosterin.

## 1. Введение

Критический анализ института возвращения судом уголовного дела прокурору для исправления допущенных на досудебных стадиях производства ошибок при квалификации совершившего преступления, обусловлен новой концепцией независимости отправления правосудия и отсутствием обвинительного уклона в деятельности суда. Внесенные в последние годы в Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК) РФ изменения, расширяющие возможности поворота к худшему, при отсутствии однозначного понимания как понятия «поворот к худшему», так и ряда процедурных аспектов этой проблемы вызывают непрекращающиеся споры в уголовно-процессуальной науке, а также затруднения в правоприменительной практике.

Актуальность темы исследования определяется необходимостью обоснования оптимальной модели предъявления в рамках судебного процесса нового обвинения и процедуры дополнения обвинения, изменения его в худшую сторону.

Проблеме запрета на поворот к худшему в отечественной уголовно-процессуальной науке посвящено достаточное количество исследований. Так, В.Д. Потапов отметил коллизии в регламентации недопустимости поворота к худшему, проявляющиеся в отсутствии в ст. 401.6 УПК РФ указания на существенность допущенных нарушений как основание к

инициации кассационной проверки и необходимости уточнения уголовно-процессуального закона в этой части [1, с. 15–16].

К.В. Иvasенко, сформулировав понятие запрета на поворот к худшему, определил его как правило, а не принцип. Автор также описал процедуру желательного для российского уголовного процесса механизма преодоления запрета на поворот к худшему, включающую привнесение в контрольную инстанцию жалобы или представления стороной обвинения и рассмотрение ее судом только в пределах доводов, изложенных в поданной жалобе (представлении) [2, с. 13].

К схожим выводам приходит и С.А. Трухин, подробно исследовавший различные аспекты недопустимости ухудшения положения лица. Автор также обосновал необходимость закрепления в законе критериев понятия «ухудшение положения лица», предлагая понимать под ним не только усиление наказания, изменение уголовно-правовой квалификации на более тяжкое преступление, но и изменение «оснований прекращения уголовного дела с реабилитирующими на нереабилитирующие, увеличение размера взыскания по гражданскому иску и т. п.» [3, с. 13–15].

И.В. Килина, досконально рассмотрев институт запрета на поворот к худшему в уголовно-процессуальном праве, пришла к ряду значимых выводов в

том числе определив материальные и процессуальные основания и условия поворота к худшему на стадии подготовки к судебному заседанию и в суде первой инстанции [4, с. 15–16].

В то же время отмеченные выше работы, несмотря на свой фундаментальный характер, в большей степени посвящены анализу запрета на поворот к худшему в рамках надзорно-проверочных стадий уголовного судопроизводства и правилам его предодления.

## 2. Понимание запрета на поворот к худшему

В уголовно-процессуальной литературе и при ограничительном толковании содержания запрета на поворот к худшему признаётся его принципиальное значение. Такая трактовка запрета на поворот к худшему, безусловно, верна, но не исчерпывает всего содержания этого процессуально-правового предписания. На наш взгляд, оно имеет более широкое – системное – значение для всего уголовного процесса, его действие не ограничивается отношениями между судебными инстанциями, но распространяется и на отношения между судом и прокурором.

В понимании правовой природы этого процессуального запрета мы исходим из двух моментов. Во-первых, он адресован суду, во-вторых, предметом его являются вопросы, касающиеся изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от прежнего. Мы проводим прямую связь между запретом на поворот к худшему, правилом о тождестве обвинения в суде (ст. 252 УПК РФ) и процедурой предъявления и изменения обвинения.

Исходя из смысла статей гл. 2 УПК РФ, надо причислять к принципам уголовного процесса только те правила, действие которых распространяется на все стадии процесса или, по крайней мере, на досудебное и судебное производство.

Анализируемый запрет можно признать принципом уголовного процесса, поскольку его регулирующее воздействие распространяется как на отношения между судами различных инстанций, так и на их отношения с прокурором в связи с необходимостью изменения обвинения, по которому обвиняемый был предан суду, на более тяжкое обвинение или с юридической, или фактической стороны, или с обеих сторон.

Мы полагаем, что этот запрет распространяется на досудебное производство, а не ограничивается только судебными стадиями. В отношениях между вышестоящим и нижестоящим судами проявляется важный, но не единственный аспект данного запрета. Другая его составляющая проявляется в меха-

низме реализации отношения между прокурором как представителем «обвинительно-следственной» власти государства и судебной властью в связи с выдвижением и изменением обвинения в сторону уже-сточения. Для организации общей системы сдержек и противовесов между различными ветвями правового государства в уголовном процессе обе эти части запрета на поворот к худшему важны.

Полагаем, что сущность запрета на поворот к худшему неразрывно связана с институтом обвинения. Ведь именно предмет и основания обвинения составляют, в конечном итоге, объект уголовно-процессуальных отношений сторон и суда в связи с пересмотром решения суда нижестоящей инстанции вышестоящей инстанцией. Особенно ярко это проявляется в решении суда о возвращении уголовного дела прокурору.

Институт обвинения, как известно, наряду с доказательственным правом составляет организационную основу всей уголовно-процессуальной системы [5]. Отсюда и наш вывод о принципиальности анализируемого нами процессуального запрета для уголовно-процессуальной системы.

Таким образом, запрет на преобразование к худшему и производные от него правовые нормы, регулирующие порядок изменения обвинения после направления уголовного дела в суд, имеют институциональное значение для организации центрального уголовного процессуального отношения: обвинитель – суд – обвиняемый. От того, как уголовно-процессуальными нормами этого института регулируется процедура реализации властных полномочий участников процесса относительно обвинения, зависит последовательность разделения властей, независимости судебной власти и, в конечном итоге, общая организация – тип уголовного судопроизводства.

Появление в нашем уголовно-процессуальном законодательстве норм (п. 6 ч. 1, ч. 1.1–1.3 ст. 237, ч. 3 ст. 389.22, ч. 3 ст. 401.15, п. 6 ч. 1 ст. 412.11 УПК РФ), позволяющих суду из любой судебной инстанции возвратить уголовное дело прокурору для предъявления подсудимому обвинения в совершении более тяжкого преступления, говорит о том, что законодатель полностью отказался от изначально заложенный в кодекс модели отношений «суд – прокурор», предметом которых является обвинение и его изменение на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам по сравнению с тем, по которому он уже был предан суду.

Прежняя процессуальная модель была построена на ригористически истолкованном авторами

Концепции судебной реформы в РСФСР (1991 г.)<sup>1</sup> запретил суду осуществлять уголовное преследование: «суд должен быть освобожден от любыхrudиментов функции уголовного преследования». Это, в свою очередь, повлияло на понимание авторами указанной Концепции – И.Л. Петрухиным [6; 7], Т.Г. Морщаковой [8] – запрета на поворот к худшему как гарантии права обвиняемого на то, что суд по своей инициативе ни прямо, ни косвенно не допустит преобразования его положения в худшую сторону. Суд не должен допустить через процедуру возвращения уголовного дела прокурору предъявление нового более тяжкого обвинения подсудимому и тем более сам не вправе подвергнуть уголовному преследованию подсудимого в связи с новыми, выявившимися в судебном следствии фактами его преступной деятельности.

Разделявший в 1999 г. эту максиму Конституционный Суд РФ фактически отменил вначале ст. 232 УПК РСФСР<sup>2</sup> и регулируемую ею процедуру возвращения уголовного дела на доследование, а затем прекратил действие ст. 255, 256 УПК РСФСР<sup>3</sup>, тем самым ликвидировав советский уголовно-процессуальный механизм изменения обвинения судом: как неприемлемую для состязательного судопроизводства «смычку» власти обвинения и суда.

Ввиду упразднения института возвращения дела судом для дополнительного расследования суду оставалось рассматривать уголовное дело в пределах обвинения, по которому дело ему было направлено прокурором, назначено судебное заседание, и если оно не подтверждалось на судебном следствии, то выносить оправдательный приговор или прекращать уголовное дело по реабилитирующему основанию. Если же в ходе судебного разбирательства выявляются новые факты преступной деятельности подсудимого, то они, будучи переданными через прокуратуру органу предварительного расследования, становятся основанием для нового уголовного дела и предметом нового обвинения.

Именно такой механизм взаимодействия органов уголовного преследования и суда по предмету обвинения был заложен в первоначальную редакцию УПК РФ (2000 г.): содержащиеся в ст. 237, 405 кодекса нормы исключали возможность возвращения судом уголовного дела прокурору по причине невосполнимой в судебном следствии неполноты доказательств обвинения или неправильного определения его предмета. Комментируя сложившуюся на тот момент правовую организацию отношений суда и прокурора в связи с выявившейся при рассмотрении дела порочностью обвинения ученые отмечали: «Поскольку поворот обвинения к худшему в суде запрещен, суд не вправе вынести обвинительный приговор, скорректировав обвинение в истинную, но неблагоприятную для обвиняемого сторону. Представляется, что обвинительный приговор в этом случае может быть вынесен лишь по старому, указанному в постановлении о назначении судебного заседания, обвинению, если, конечно, обвинитель не отказался от этого обвинения» [9, с. 466].

Подобный уголовно-процессуальный механизм не прощал ошибок органов уголовного преследования. Он предполагал более высокий уровень предварительного расследования и доказанности обвинений, к чему следственно-обвинительная власть не была готова. Кроме того, в этот механизм была заложена во многом чуждая для менталитета отечественных судей идея пассивности суда. Разумеется, из-за невозможности уголовно-процессуальной системы исправить (оперативно) ошибки обвинения страдали и законные интересы потерпевших. Уголовно-процессуальная система не выполняла свое назначение в части противодействия преступности и защиты потерпевших. В силу этого она стала объектом критики, прежде всего со стороны профессионального сообщества.

Надо отметить, что отечественный правоприменитель, несмотря на разделение властей, по-прежнему сохраняет корпоративное единство в понимании «правильного» (в смысле «удобного» для

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского рай-

онного суда города Нижний Новгород» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 17. Ст. 2205.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2000 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 5. Ст. 611.

него) устройства уголовного правосудия и потому консолидированно выступал за изменение сложившегося положения вещей. Инициативы по разрешению затруднительной ситуации исходили как от представителей прокуратуры, органов предварительного расследования, так и от судебных властей [10, с. 7; 11].

Выражением общего желания профессионального сообщества стал проект восстановления советской модели доследования, прикрывавшийся концепцией объективной истины<sup>4</sup>, которая, возможно, и послужила причиной неудачи законотворческой инициативы. Хотя сама конструктивная идея вскоре была реализована в позитивном праве.

В Конституционный Суд РФ стали поступать жалобы и запросы на предмет проверки конституционности положений ст. 237, 405 УПК РФ по поводу необходимости защиты прав потерпевших, но также и более выверенного баланса частного и публичного интересов.

Законодатель под влиянием борьбы за возвращение института доследования, развернувшейся в Конституционном Суде РФ, постепенно стал восстанавливать институт доследования, а вместе с ней и отмененную следственную модель изменения обвинения в худшую сторону. Промежуточным шагом в этом правотворчестве стало дополнение ст. 237 УПК РФ ч. 1.1. На этом этапе преобразования механизма возвращения судом уголовного дела прокурору некоторыми учеными еще делались попытки удержаться на позициях понимания запрета на поворот к худшему, сформулированных в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. № 7-П, и истолковать новые правые нормы в ограничительном смысле, а именно: возвращение уголовного дела прокурору для предъявления более тяжкого обвинения должно быть только при наступлении новых общественно опасных последствий, возникших после направления уголовного в суд [12]. Но затем Федеральным законом № 64-ФЗ<sup>5</sup> ст. 237 была дополнена ч. 1.2, а далее последовало Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П<sup>6</sup>, и

законодатель поспешил закрепить эту позицию в позитивном праве: введя п. 6 в ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

История борьбы за восстановление института доследования была подробно описана в уголовно-процессуальной литературе [13–19]. Были различные, иногда очень резкие оценки произошедшего: «фактический отход от основных ценностей состязательного правосудия в пользу сильного государства (суда) и инквизиционного процесса» [20, с. 9]. Не разделяя резких выводов и тем более тона сторонников состязательности, нельзя не признать краха попытки введения запрета на выполнение судом функции уголовного преследования через возвращение судом уголовного дела на доследование. Произошло восстановление временно устранившегося между судебной и следственно-обвинительной властями механизма взаимодействия в связи с возникшей после направления уголовного дела в суд необходимостью предъявления обвиняемому нового обвинения или существенного изменения прежнего.

Однако, надо прямо сказать, что это было неизбежно. Такой институт нужен уголовно-процессуальной системе, и в этом профессор Н.А. Колоколов прав [21], по той простой причине, что в любой уголовно-процессуальной системе должен быть подобный механизм «исправления обвинения», в том числе и предъявления новых обвинений уже после предания суду по первоначальному обвинению.

Н.П. Кириллова и И.Г. Смирнова, исходя из необходимости неукоснительного соблюдения прав всех участников уголовного судопроизводства, полагают, что в случае обнаружения на стадии досудебного производства «допущенных органами дознания или предварительного следствия процессуальных нарушений», суд вправе самостоятельно или по ходатайству стороны обвинения возвратить уголовное дело прокурору «для устранения препятствий его рассмотрения судом» [22, с. 119]. Аналогично, Т.К. Рябинина возможность возвращения уголовного дела прокурору считает важной процессуальной гарантией соблюдения прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве [23, с. 513]. В этом же ключе,

<sup>4</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу» // Следственный комитет Российской Федерации: офиц. сайт URL: [https://sledcom.ru/documents/Obsuzhdenija\\_zakonoproektov/item/1136/](https://sledcom.ru/documents/Obsuzhdenija_zakonoproektov/item/1136/).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Рос-

сийской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 17. Ст. 2031.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3881.

однако увязав с нравственной стороной уголовного судопроизводства, его социальной справедливостью и необходимостью всесторонности, законности, полноты и объективности говорят, Н.С. Манова и М.А. Баранова [24, с. 577].

Другой вопрос, как может быть организован этот механизм. Известно, что в различных уголовно-процессуальных системах, действие которых устроено на различных процедурах предъявления обвинения: следственной или судебной, – этот механизм бывает принципиально различным [25–28].

### 3. Модель изменения обвинения в худшую сторону

В уголовном процессе ряда государств, в том числе и тех, что ранее входили в СССР, порядок предъявления обвинения стал другим: судебный. Так, в параграфе 268 «Пределы судебного разбирательства» Криминально-процессуального кодекса (далее – КПК) Эстонии содержатся нормы о том, что прокурор может до завершения судебного расследования выйти с ходатайством об изменении и дополнении обвинения. Нормы данного параграфа регламентируют порядок предъявления прокурором нового обвинения подсудимого на основе обстоятельств, установленных в ходе судебного заседания. В соответствии со ст. 337–341 КПК Украины во время судебного разбирательства прокурор может изменить обвинение и выдвинуть дополнительное обвинение, если установлены новые фактические обстоятельства уголовного преступления, в совершении которого обвиняется лицо. Аналогичный институт содержится и в ст. 326 КПК Молдавии «Изменение обвинения в судебном заседании на более тяжкое» и законодательстве ряда других государств.

В уголовно-процессуальной системе, основанной на следственном институте обвинения, прокурор не может предъявить в судебной стадии новое обвинение. Поэтому суду не остается ничего другого, как через прокурора вернуть дело следователю, полномочному на принятие этого процессуального решения, т. е. вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

Процессуально-правовая форма обвинения в современном российском уголовном процессе является следственной, это калька с советской модели: прослеживается полная аналогия между гл. 23 УПК РФ и гл. 11 УПК РСФСР. Характерно, что за все годы действия российского кодекса, отмеченные многочисленными изменениями этого закона, глава о порядке предъявления обвинения осталась не тронутой законодателем. Это указывает на значение дан-

ного института для всей правовой организации процесса, включая и отношения между судом и обвинительно-следственной властью.

Современная модель отношений между судебной и обвинительно-следственной властями по предмету обвинения является результатом эволюции изначально заложенной в кодекс следственной модели досудебного производства. Изменения коснулись только отношений внутри обвинительно-следственной власти: следователь получил процессуальную самостоятельность, а прокурор лишен полномочий как на предъявление, так и на изменение обвинения. Обвинение формулируется и выдвигается в рамках следственной односторонней процедуры – вынесением постановления о привлечении в качестве обвиняемого. Всей полнотой власти на обвинение, его формулирование, обоснование, предъявление обладает следственная власть.

Получившая распространение в современной науке концепция «обвинительно-следственная власть» [29] указывает на смешанную природу современной власти на обвинение. Она отражает следственную организацию досудебного производства и его вхождение в структуру уголовного судопроизводства; разделении следственной власти в лице руководителя следственного органа, следователя и «обвинительной власти» прокурора; а также баланс властей внутри этой процессуальной системы: следователь предъявляет обвинение и привлекает в качестве обвиняемого, прокурор – надзирает за законностью процессуальной деятельности следователя и принимает окончательное решение о судьбе обвинения в уголовном деле.

Процессуальные решения об изменении обвинения в ходе досудебного производства принимаются органом предварительного расследования самостоятельно или в результате возвращения уголовного дела прокурором. Следователь уполномочен изменять обвинение в худшую для обвиняемого сторону (ст. 175 УПК РФ), аналогичные полномочия есть у дознавателя, органа дознания (ст. 225, 226.7 УПК РФ). Прокурор вправе согласно п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ возвратить уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения со своими письменными указаниями. Аналогичные процессуальные полномочия есть у прокурора в отношении органа дознания.

Запрет на поворот к худшему в виде соответствующего изменения обвинения начинает действо-

вать после того, как дело оказалось в производстве суда. До этого обвинительно-следственная власть вправе распоряжаться обвинением.

После принятия уголовного дела к производству судом полномочия государственного обвинителя по распоряжению обвинением – в виде отказа от поддержания обвинения полностью или частично (ст. 246 УПК РФ). По причине отсутствия у прокурора полномочий предъявлять обвинение он не может этого сделать и в суде. Прокурор вправе поддерживать только обвинение, сформулированное в итоговом процессуальном решении органа предварительного расследования, которое он утвердил. Суд же сам не может выйти за пределы обвинения, по которому обвиняемый был предан суду, такое положение было заложено в советском кодексе (ст. 254 УПК РСФСР) и воспроизведено в ст. 252 УПК РФ. В подобной процессуальной системе остается единственный выход из ситуации, когда в ходе рассмотрения уголовного дела выяснилась необходимость преобразования обвинения в сторону ужесточения: возвращение дела на доследование.

Как известно, запреты вводятся для того, чтобы их нарушать. Важнейшей составляющей концепции запрета на поворот к худшему является система изъятий из этого общего запрета в виде правил о том, кто, когда, и, главное, в каком порядке может «нарушить» этот запрет.

В нашей уголовно-процессуальной системе сложился единственно возможный следственный порядок разрешения вопроса о преобразовании обвинения в худшую сторону после перехода процесса в судебную стадию. В состязательной уголовно-процессуальной системе при принципиально ином характере отношений между стороной обвинения и судом допускается предъявление нового обвинения прокурором, возможно – с соблюдением процедуры справедливого судебного разбирательства. Подобная правовая организация изменения обвинения в контексте запрета на преобразование положения подсудимого в худшую сторону требует, во-первых, судебного порядка предъявления обвинения; во-вторых, реального разделение судебной и обвинительной властей; в-третьих, самое главное – состязательного, справедливого уголовного судопроизводства.

В отечественной теории уголовного процесса с наиболее разработанным проектом новой модели изменения обвинения в суде против подсудимого выступила А.О. Машовец [30]. Она разработала проект отечественного уголовно-процессуального института изменения обвинения в сторону ухудшения

положения подсудимого при разбирательстве уголовного дела в суде. Его принципиальные отличия от существующего института доследования заключаются в следующем: во-первых, основанием для нового обвинения предлагается признавать только обстоятельства, установленные в ходе судебного следствия; во-вторых, процедура предъявления нового обвинения должна проходить под контролем суда и с обеспечением стороне защиты реальной возможности защищаться от нового обвинения.

Данный проект основан на двух концептуальных разработках нижегородской школы процессуалистов: «Доктринальной модели уголовно-процессуального доказательственного права» [31] и теории «обвинительной власти» [32], суть последней состоит в исковой трактовке обвинения и сосредоточении обвинительной власти у прокурора. Согласно взглядам нижегородских ученых, прокурор как глава обвинительной власти должен обладать дискреционными полномочиями на обвинение. В ходе производства по уголовному делу в суде прокурор как субъект диспозитивности распоряжается материальным и процессуальными правами на обвинение. Под «материальным правом» понимается изменение предмета обвинения (уголовного иска), под процессуальными правами подразумевается, прежде всего, право на доказывание обвинения.

Переход на судебную процедуру предъявления первоначального обвинения сделает возможным и процедуру изменения обвинения на более тяжкое в суде при установлении оснований для этого решения. Тем самым запрет на поворот к худшему получает совершенно новый смысл, а именно суд не может по своей инициативе принять решение об изменении обвинения в худшую для подсудимого сторону, однако государственный обвинитель в порядке, обеспечивающем право подсудимого на защиту, вправе предъявить новое обвинение по фактическим основаниям, установленным в судебном следствии. Полагаем допустить возможность предъявления нового обвинения только в суде первой инстанции, что означает возвращение уголовного дела любым вышестоящим судом не прокурору, а в суд первой инстанции.

Таким образом, идеологический и теоретический фундамент для создания в отечественном уголовном процессе замены института доследования на институт предъявления и изменения обвинения в судебном порядке есть. Остается дело за малым – проведение реформы предварительного расследования, которую провели многие государства ближнего зарубежья.

После бури и натиска по внедрению состязательного элемента в отечественную уголовно-процессуальную систему произошла ее стабилизация на прежнем центре тяжести: следственной власти на обвинение, которая стала даже более независимой от прокурора, чем прежде. Во взаимосвязи с этим произошло восстановление и прежней модели возвращение судом дела на доследование – для преобразования к худшему положения обвиняемого.

Главная причина неудачи первоначального варианта проведения запрета на поворот к худшему в механизме изменения обвинения по уголовному делу, принятому судом к производству, заключается в том, что не было реформировано предварительное расследование и сохранена советская следственная модель предъявления и изменения обвинения.

В условиях смешанного уголовного процесса, где власть на привлечение в качестве обвиняемого и предъявление обвинения принадлежит следователю, а прокурор не только ограничен, но лишен права на предъявление обвинения, возможен поворот к худшему положения обвиняемого в связи с необходимостью предъявления ему более тяжкого обвинения только в форме возвращения на доследование.

Это модель – единственная возможная в смешанном, переходном типе процесса, а потому крайне неэффективная. Ее механизм сопряжен со всеми следственными процессуальными издержками, временными (нарушение разумного срока производства по делу, истечение срока давности привлечения к уголовной ответственности), а главное – правозащитными: следователь не ограничен в

правах на доказывание и предъявление нового обвинения, страдают и права потерпевшего, в том числе право на доступ к правосудию.

Более разумным и справедливым вариантом по сравнению с этой моделью, равно как и абсолютным запретом на доследование, сформировавшимся в период становления новой концепции смешанного уголовного процесса, был состязательный порядок предъявления нового обвинения в суде, базирующийся на состязательной модели предъявления обвинения в суде.

#### 4. Выводы

При переходе на состязательную модель, главным шагом которого будет введение судебного порядка предъявления обвинения (уголовного иска), радикально меняется и процедура дополнения обвинения, изменения его в худшую сторону в рамках судебного процесса по ранее предъявленному обвинению.

Судебная процедура перепредъявления обвинения в худшую для подсудимого сторону мало того, что справедливее, так и еще удобнее для обвинительной власти и правовой организации противодействия преступности, карательная составляющая, эффективность гораздо выше, что наглядно демонстрирует американская юстиция, построенная именно на такой модели.

Однако, переход к такой форме реализации запрета на поворот к худшему в институт предъявления и изменения обвинения в суде возможен только в системной увязке с реформой предварительного расследования.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Потапов В. Д. Основные начала проверки судебных решений в контрольно-роверочных стадиях и производствах уголовного судопроизводства России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. Д. Потапов. – М., 2013. – 68 с.
2. Иvasенко К. В. Пределы прав вышестоящих инстанций при проверке судебных решений в апелляционном, кассационном и надзорном производствах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Иvasенко. – М., 2014. – 33 с.
3. Трухин С. А. Предмет и пределы апелляционного разбирательства уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Трухин. – М., 2016. – 28 с.
4. Килина И. В. Поворот к худшему в суде апелляционной инстанции / И. В. Килина. – М. : Юрлитинформ, 2020. – 152 с.
5. Александров А. С. Теоретическая концепция государственно-правовой организации противодействия преступности в XXI веке / А. С. Александров, И. А. Александрова, С. В. Власова // Государство и право. – 2019. – № 9. – С. 75–86. – DOI: 10.31857/S013207690006732-7.
6. Петрухин И. Л. Запрет поворота к худшему в российском уголовном процессе / И. Л. Петрухин // Государство и право. – 2006. – № 3. – С. 46–53.

7. Петрухин И. Л. Доследование: расхождения закона и практики / И. Л. Петрухин // Уголовный процесс. – 2007. – № 8. – С. 27–30.
8. Морщакова Т. Г. Запрет поворота к худшему как гарантия прав личности в советском уголовном процессе / Т. Г. Морщакова // Проблемы охраны прав и законных интересов личности в социалистическом уголовном праве и процессе : сб. науч. тр. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1985. – С. 36–45.
9. Смирнов А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации : постат. / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский ; под ред. А. В. Смирнова. – 2-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Питер, 2004. – 848 с.
10. Зыкин В. Возвращение судом дел для дополнительного расследования: состояние и перспективы / В. Зыкин // Российский следователь. – 2006. – № 1. – С. 6–9.
11. Тамбовцев В. В. «Запрет поворота к худшему в российском уголовном процессе» и соблюдение прав человека, потерпевшего при отправлении правосудия / В. В. Тамбовцев // Государство и право. – 2006. – № 10. – С. 122–126.
12. Александров А. С. Возврата к направлению дела на доследование не будет / А. С. Александров, М. В. Лапатников // Уголовный процесс. – 2013. – № 7. – С. 10–14.
13. Александров А. Восстановление института возвращения судом уголовного дела прокурору на доследование / А. Александров, М. Лапатников // Уголовное право. – 2013. – № 6. – С. 82–88.
14. Дикарев И. С. Запрет поворота к худшему при пересмотре вступивших в законную силу судебных решений / И. С. Дикарев // Российская юстиция. – 2013. – № 3. – С. 60–62.
15. Grinenko A. System Weakness of the criminal Procedure legislation in modern Russia / A. Grinenko, I. Makeeva // Opcion. – 2018. – Vol. 34, spec. iss. 14. – P. 1246–1265.
16. Дикарев И. С. Уголовный процесс: «тихая революция» сменилась реакцией / И. С. Дикарев // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2013. – № 3 (20). – С. 98–103.
17. Ковтун Н. Н. Суды «fema» / Н. Н. Ковтун // Уголовный процесс. – 2013. – № 11 (107). – С. 20–27.
18. Кальницкий В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу возвращения уголовного дела в досудебное производство / В. Кальницкий, Т. Куряхова // Уголовное право. – 2009. – № 4. – С. 96–100.
19. Куряхова Т. В. Пределы полномочий прокурора и органа расследования по возвращенному судом уголовному делу (ст. 237 УПК РФ) / Т. В. Куряхова // Законодательство и практика. – 2013. – № 1 (30). – С. 41–44.
20. Александров А. С. Суд на осуд, а не на рассуд / А. С. Александров, М. В. Лапатников // Уголовное судопроизводство. – 2013. – № 4. – С. 6–12.
21. Колоколов Н. А. Долгожданный возврат к доследованию / Н. А. Колоколов // Уголовный процесс. – 2013. – № 11 (107). – С. 28–35.
22. Кириллова Н. П. Основные скрипты современной уголовно-процессуальной политики / Н. П. Кириллова, И. Г. Смирнова // Всероссийский криминологический журнал. – 2018. – Т. 12, № 1. – С. 116–127. – DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(1).
23. Рябинина Т. К. Институт возвращения уголовного дела прокурору в системе уголовно-процессуальных средств, обеспечивающих право потерпевшего на защиту от преступлений и доступ к правосудию / Т. К. Рябинина // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 3. – С. 512–526. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3).
24. Манова Н. С. Принципы уголовного судопроизводства как воплощение нравственных основ уголовно-процессуальной деятельности / Н. С. Манова, М. А. Баранова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – Вып. 45. – С. 564–593. – DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-564-593.
25. Sim R. S. A Level English Law / R. S. Sim, D. M. M. Scott. – London : Butterworth, 1984. – 394 p.
26. Kiraify A. K. R. The English Legal System / A. K. R. Kiraify. – London : Sweet & Maxwell, 1984. – 301 p.
27. Meyer-Goßner L. Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen / L. Meyer-Goßner. – München: C.H. Beck, 2008. – 2671 s.
28. Рябинина Т. К. Правовое регулирование института возвращения уголовного дела из суда в зарубежных странах / Т. К. Рябинина // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2019. – № 5. – С. 27–30.

29. Шейфер С. А. Прокурорская и следственная власть: сущность и проблемы взаимоотношения / С. А. Шейфер // Уголовное судопроизводство: теория и практика / под ред. Н. А. Колоколова. – М. : Юрайт, 2016. – Т. 2. – С. 383–401.
30. Машовец А. О. Теоретическая модель правовой организации судебного следствия в уголовном процессе Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А. О. Машовец. – Екатеринбург, 2018. – 425 с.
31. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / под ред. А. С. Александрова. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 304 с.
32. Александров А. С. Обвинительная власть. Уголовный иск. Уголовное преследование и его виды / А. С. Александров, А. А. Кухта, А. Д. Марчук // Уголовный процесс : проблемные лекции / под ред. В. Т. Томина, И. А. Зинченко. – М. : Юрайт, 2020. – С. 241–292.

#### REFERENCES

1. Potapov V.D. *The main principles of the verification of court decisions in the control and verification stages and proceedings of criminal proceedings in Russia*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2013. 68 p. (In Russ.).
2. Ivasenko K.V. *Limits of the rights of higher instances when checking court decisions in appeal, cassation and supervisory proceedings*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2014. 33 p. (In Russ.).
3. Trukhin S.A. *The subject and limits of the appeal proceedings of criminal cases*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2016. 28 p. (In Russ.).
4. Kilina I.V. *A turn for the worse in the court of appeal*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2020. 152 p. (In Russ.).
5. Alexandrov A.S., Alexandrova I.A., Vlasova S.V. Theoretical concept of state-legal organization of crime prevention in the XXI century. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2019, no. 9, pp. 75–86. DOI: 10.31857/S013207690006732-7. (In Russ.).
6. Petrukhin I.L. Prohibition of turning to the worst in the Russian criminal process. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2006, no. 3, pp. 46–53. (In Russ.).
7. Petrukhin I.L. Further investigation: discrepancies of law and practice. *Ugolovnyi protsess = Criminal process*, 2007, no. 8, pp. 27–30. (In Russ.).
8. Morshakova T.G. Prohibition of a turn for the worse as a guarantee of individual rights in the Soviet criminal process, in: *Problemy okhrany prav i zakonnykh interesov lichnosti v sotsialisticheskem ugolovnom prave i protsesse*, A collection of scientific papers, Yaroslavl, Yaroslavl University Publ., 1985, pp. 36–45. (In Russ.).
9. Smirnov A.V., Kalinovskii K.B. *Commentary on the Criminal Procedure Code of the Russian Federation*, Article by article, ed. by A.V. Smirnov, 2nd ed. St. Petersburg, Piter Publ., 2004. 848 p. (In Russ.).
10. Zykin V. The court's return of cases for additional investigation: the state and prospects. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*, 2006, no. 1, pp. 6–9. (In Russ.).
11. Tambovtsev V.V. "Prohibition of turning to the worst in the Russian criminal process" and observance of human rights of the victim in the administration of justice. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2006, no. 10, pp. 122–126. (In Russ.).
12. Alexandrov A.S., Lapatnikov M.V. There will be no return to the direction of the case for further investigation. *Ugolovnyi protsess = Criminal process*, 2013, no. 7, pp. 10–14. (In Russ.).
13. Alexandrov A., Lapatnikov M. Restoration of the institution of the court's return of the criminal case to the prosecutor for further investigation. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2013, no. 6., pp. 82–88. (In Russ.).
14. Dikarev I.S. Prohibition of turning for the worse when reviewing court decisions that have entered into legal force. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2013, no. 3, pp. 60–62. (In Russ.).
15. Grinenko A., Makeeva I. System Weakness of the criminal Procedure legislation in modern Russia. *Opcion*, 2018, vol. 34, spec. iss. 14, pp. 1246–1265.
16. Dikarev I.S. Criminal trial: "quiet revolution" was replaced by reaction. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudentsiya = Bulletin of Volgograd State University. Series 5: Jurisprudence*, 2013, no. 3 (20), pp. 98–103. (In Russ.).
17. Kovtun N.N. Courts "fema". *Ugolovnyi protsess = Criminal process*, 2013, no. 11 (107), pp. 20–27. (In Russ.).
18. Kalnitsky V., Kuryakhova T. Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issue of returning a criminal case to pretrial proceedings. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2009, no. 4, pp. 96–100. (In Russ.).

19. Kuryakhova T.V. Limits of the powers of the prosecutor and the body of investigation in the criminal case returned by the court (Article 237 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation). *Zakonodatel'stvo i praktika = Legislation and practice*, 2013, no. 1 (30), pp. 41–44. (In Russ.).
20. Alexandrov A.S., Lapatnikov M.V. Court on conviction, and not on judgment. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo = Criminal proceedings*, 2013, no. 4, pp. 6–12. (In Russ.).
21. Kolokolov N.A. The long-awaited return to the investigation. *Ugolovnyi protsess = Criminal process*, 2013, no. 11 (107), pp. 28–35. (In Russ.).
22. Kirillova N.P., Smirnova I.G. Basic scripts of modern criminal procedure policy. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 1, pp. 116–127. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(1). (In Russ.).
23. Ryabinina T.K. Institute of the return of the criminal case to the prosecutor in the system of criminal procedural means ensuring the victim's right to protection from crimes and access to justice. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 3, pp. 512–526. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3). (In Russ.).
24. Manova N.S., Baranova M.A. Principles of criminal proceedings as the embodiment of the moral foundations of criminal procedural activity. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Bulletin of Perm University. Legal sciences*, 2019, iss. 45, pp. 564–593. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-564-593. (In Russ.).
25. Sim R.S., Scott D.M.M. *A Level English Law*. London, Butterworth Publ., 1984. 394 p.
26. Kiraify A.K.R. *The English Legal System*. London, Sweet & Maxwell Publ., 1984. 301 p.
27. Meyer-Goßner L. *Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen*. Munich, C.H. Beck Publ., 2008. 2671 p. (In German).
28. Ryabinina T.K. Legal regulation of the institution of the return of a criminal case from court in foreign countries. *Mezhdunarodnoe ugolovnoe pravo i mezdunarodnaya yustitsiya = International criminal law and international justice*, 2019, no. 5, pp. 27–30. (In Russ.).
29. Sheifer S.A. Prosecutorial and investigative power: the essence and problems of relationship, in: Kolokolov N.A. (ed.). *Ugolovnoe sudoproizvodstvo: teoriya i praktika*, vol. 2, Moscow, Yurait Publ., 2016, pp. 383–401. (In Russ.).
30. Mashovets A.O. *Theoretical model of the legal organization of judicial investigation in the criminal process of the Russian Federation*, Doct. Diss. Yekaterinburg, 2018. 425 p. (In Russ.).
31. Aleksandrov A.S. (ed.). *The doctrinal model of the criminal procedural evidentiary law of the Russian Federation and comments on it*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2015. 304 p. (In Russ.).
32. Aleksandrov A.S., Kukhta A.A., Marchuk A.D. The prosecutorial power. Criminal claim. Criminal prosecution and its types, in: Tomin V.T., Zinchenko I.A. (eds.). *Ugolovnyi protsess*, Problem lectures, Moscow, Yurait Publ., 2013, pp. 241–292. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Ванян Кристина Джигановна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, процесса и криминалистики  
**Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета**  
357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: vkd4@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 6997-1303  
ORCID: 0000-0003-0025-0459

**Лысов Николай Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики  
**Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета**

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Kristina D. Vanyan** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law, Procedure and Criminalistics  
**Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University**  
56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: vkd4@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 6997-1303  
ORCID: 0000-0003-0025-0459

**Nikolay N. Lysov** – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Criminal Law, Procedure and Criminalistics  
**Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University**

357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: Inn-nn@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 1399-8115; AuthorID: 213108  
ORCID: 0000-0002-5252-0070

**Ташилин Михаил Тихонович** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики

*Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета*  
357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: mt-tashchilin@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-1962-3641

**Шуйский Андрей Сергеевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, процесса и криминалистики

*Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета*  
357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: kaf-upp@pfncfu.ru  
SPIN-код РИНЦ: 3402-9331  
ORCID: 0000-0001-7956-1537

**Гильманов Ильяс Рашидович** – соискатель ученой степени кандидата юридических наук

*Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета*  
357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: gir2020@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-5072-9671

**Костерин Владимир Владимирович** – соискатель ученой степени кандидата юридических наук

*Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета*  
357500, Россия, г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56  
E-mail: leandr\_2014@mail.ru  
SPIN-код РИНЦ: 1924-9690; AuthorID: 975089  
ORCID: 0000-0001-7438-0427

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ванян К.Д. Принципиальное значение запрета на поворот к худшему для уголовно-процессуальной системы / К.Д. Ванян, Н.Н. Лысов, М.Т. Ташилин, А.С. Шуйский, И.Р. Гильманов, В.В. Костерин // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 212–223. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).212-223.

56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: Inn-nn@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 1399-8115; AuthorID: 213108  
ORCID: 0000-0002-5252-0070

**Mikhail T. Tashilin** – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Criminal Law, Procedure and Criministics

*Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University*  
56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: mt-tashchilin@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-1962-3641

**Andrey S. Shuisky** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal Law, Procedure and Criministics

*Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University*  
56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: kaf-upp@pfncfu.ru  
RSCI SPIN-code: 3402-9331  
ORCID: 0000-0001-7956-1537

**Ilyas R. Gilmanov** – Applicant for an academic degree PhD in Law

*Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University*  
56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: gir2020@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-5072-9671

**Vladimir V. Kosterin** – Applicant for an academic degree PhD in Law

*Pyatigorsk Institute (branch) of the North-Caucasus Federal University*  
56, 40 let Oktyabrya ul., Pyatigorsk, 357500, Russia  
E-mail: leandr\_2014@mail.ru  
RSCI SPIN-code: 1924-9690; AuthorID: 975089  
ORCID: 0000-0001-7438-0427

## BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vanyan K.D., Lysov N.N., Tashilin M.T., Shuisky A.S., Gilmanov I.R., Kosterin V.V. The fundamental importance of the ban on turning for the worse for the criminal procedure system. *Правоприменение = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 212–223. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).212-223. (In Russ.).

## ТИПИЧНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ ПРИ УГОЛОВНОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Г.А. Поросенков

Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
8 июня 2021 г.  
Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.  
Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Делается попытка составления перечня распространенных коррупционных проявлений при уголовном преследовании предпринимателей и причин их возникновения. На основе анализа кейсов федерального Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции» и московского Центра «Защита бизнеса» выделяются такие коррупционные проявления, как необоснованное избрание меры пресечения, неверная квалификация факта совершения преступления в сфере предпринимательской деятельности, «поверхностная» доследственная проверка, игнорирование преюдициального значения фактов, установленных решениями арбитражных судов, необоснованное вменение совершения умышленного деяния. По результатам проведенной исследовательской работы сформулированы рекомендации по минимизации указанных коррупционных проявлений.

**Ключевые слова**

Коррупционные проявления,  
уголовное преследование,  
предприниматели, бизнес-  
омбудсмен, Уполномоченный  
по защите прав  
предпринимателей,  
правоохранительные органы,  
KPIs правоохранительных  
органов, мошенничество

## TYPICAL CORRUPT PRACTICES IN THE CRIMINAL PROSECUTION OF BUSINESSMEN

Gennadii A. Porosenkov

HSE University, Moscow, Russia

**Article info**

Received –  
2021 June 8  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The subject. The study is devoted to the study of corruption aspect of criminal prosecution of entrepreneurs in Russia.

The aim of this paper is to identify typical corrupt practices in the criminal prosecution of entrepreneurs, to investigate their causes, as well as to formulate recommendations for minimizing the identified practices of abuse.

The methodology. The author analyzes the cases of criminal prosecution of entrepreneurs who have filed appeals to the Center for Public Procedures "Business Against Corruption", the Center "Protection of Business". These public platforms act as filters of appeals for unwarranted criminal prosecution. In case of confirmation of the facts of illegal use of criminal law instruments in relation to an entrepreneur, the appeal with the attached expertise is sent to the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights.

The main results, scope of application. To corrupt practices in the field of criminal prosecution of entrepreneurs the author included the following: unreasonable use of preventive measures in the form of detention in contravention of the direct prohibition of pt. 1.1 of the art. 108 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation; ignoring the fact of committing a crime in the field of business and as a consequence qualification of the crime not by special business, but by common crimes; "superficial" preliminary investigation, resulting in criminal proceedings without due cause; ignoring the prejudicial facts established by arbitration courts in criminal proceedings; unreasonable imputing the commission of an intentional act.

The reasons for the corrupt practices highlighted and investigated by the author are such factors as the wording of the law and its interpretation, limitations and imprecision of the law, allowing discretion on the part of law enforcers; the established KPIs of law enforcement agencies that encourage "the pursuit of performance" and accusatory bias; declara-

tive ethical standards adopted by public authorities and companies, i.e. the lack of effectively implemented instruments of integrity management; low level of public control over criminal proceedings.

In order to minimize the above practices, it is necessary to further improve regulations, to stimulate ethical regulation in organizations; to modernize the metrics for evaluating the effectiveness of law enforcement agencies, focusing on non-departmental parameters; to significantly increase the role of the institution of business ombudsman as an additional guarantor of legal rights and interests of entrepreneurs, and to actively introduce digitalization tools, in particular, digital records of criminal cases.

It is important to emphasize again that the author does not claim to cover all possible corrupt practices in the prosecution of entrepreneurs and their causes. For example, there is a vicious practice of reclassifying a witness in a criminal case after testifying as a suspect and subsequently as a defendant. Further research could look in more detail at each of these corrupt practices, identify and analyze additional practices, as well as explore opportunities for their mitigation. From the point of view of the applied implementation of the results of the study, it seems that they can be useful, on the one hand, to decision makers when improving criminal policy towards entrepreneurs, but also to entrepreneurs themselves to understand the potential criminal law risks that they may face and must minimize.

## 1. Введение

Уголовное преследование предпринимателей в России приобретает с каждым годом оформленную институциональную практику по реализации корыстных и/или ведомственных интересов. Более 30 % всех жалоб в адрес Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2020 г. составили жалобы на необоснованное уголовное преследование<sup>1</sup>. На Петербургском международном экономическом форуме в 2021 г. бизнес-омбудсмен Б.Ю. Титов отмечал, что почти 80 % предпринимателей не считают ведение бизнеса в России безопасным, а более 75 % считают, что законодательство не предоставляет достаточных гарантий от необоснованного уголовного преследования<sup>2</sup>, что является косвенным подтверждением важности рассматриваемой проблематики.

Незаконное уголовное преследование зачастую состоит в необоснованном переводе гражданско-правового спора в уголовно-правовую плоскость. Так, на одном из заседаний московского Цен-

тра общественных процедур (ЦОП) «Защита бизнеса»<sup>3</sup> экспертами был разобран громкий кейс предпринимателя экс-директора «ТрансФин-М» Д.А. Зотова из «лондонского списка»<sup>4</sup> Б.Ю. Титова. Несмотря на гарантии, предоставленные уполномоченным, предпринимателя по возвращении в Россию арестовали. Благодаря усилиям федерального бизнес-омбудсмена и доведению ситуации до Президента РФ Д.А. Зотов был освобожден, однако уголовное преследование не было прекращено. На заседании центра адвокат предпринимателя Т.А. Ермак и сам Д.А. Зотов подробно описали предысторию конфликта, указав на низкую вероятность победы противоположной стороны в арбитражном процессе, в связи с чем, по их мнению, был использован уголовно-правовой инструментарий. После тщательного разбора дела с такой позицией согласились эксперты ЦОП «Защита бизнеса», а также Уполномоченный по защите прав предпринимателей в г. Москве Т.В. Минеева, по этой причине было принято решение поддержать обращение Д.А. Зотова<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> XV Всероссийская конференция уполномоченных по защите прав предпринимателей (24 мая 2021 г.). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ox6gxLL8TM8&t=2133s> (дата обращения: 28.05.2021).

<sup>2</sup> Доверие к национальной юрисдикции как фактор развития экономики и защиты бизнеса // ПМЭФ'21. URL: [https://forumspb.com/programme/business-programme/91441/?fbclid=IwAR3kvST8Uw6rJqtULLkp3aQf8\\_spPDsBNOPyA4WVdU-1QD9GnbiEWh-Al4AQ#broadcast](https://forumspb.com/programme/business-programme/91441/?fbclid=IwAR3kvST8Uw6rJqtULLkp3aQf8_spPDsBNOPyA4WVdU-1QD9GnbiEWh-Al4AQ#broadcast) (дата обращения: 07.06.2021).

<sup>3</sup> Общественная площадка, созданная в 2020 г. по аналогии с Центром общественных процедур «Бизнес против коррупции», объединяющая экспертов, рассматривающих *pro bono* дела против предпринимателей, обращающихся с жалобой на необоснованное уголовное преследование

<sup>4</sup> Список предпринимателей, на которых, с точки зрения уполномоченного, необоснованно были заведены уголовные дела, в связи с чем они покинули Россию.

<sup>5</sup> 10 сентября 2020 года состоялось очередное заседание Общественного совета частно-государственного Центра

О существовании подобной проблемы неоднократно заявляли Президент РФ, представители Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры и другие официальные лица страны. В частности в своем послании Федеральному собранию 20 февраля 2019 г. В.В. Путин призвал снизить силовое давление на бизнес, ликвидировать ситуацию, при которой добросовестные предприниматели опасаются уголовного преследования и административного наказания<sup>6</sup>. 17 июня 2020 г. Генеральный прокурор И.В. Краснов в своем докладе Совету Федерации также указал на продолжение практики необоснованного уголовного преследования предпринимателей. Согласно приведенной им статистике, прокуратурой было выявлено 190 уголовных дел, которые были возбуждены без достаточных на то оснований<sup>7</sup>.

Органами государственной власти неоднократно предпринимались попытки минимизации рисков неправомерного уголовного преследования предпринимателей. Так, в 2016 г. ч. 3 ст. 299 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ «Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности или незаконное возбуждение уголовного дела» была введена ответственность за незаконное возбуждение уголовного дела в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности, однако на момент написания данного исследования ни одно должностное лицо не привлекалось к ответственности по этой части статьи. В августе 2019 г. был введен запрет на использование меры пресечения заключения под стражу по экономическим составам УК РФ<sup>8</sup>, однако правоохранительные органы начали активно использовать ст. 210 УК РФ «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)<sup>9</sup>», на которую не распространяется указанный выше запрет и которая изначально не предназначалась для предпринимателей, на что указывал заместитель председателя Верховного Суда В.А. Давыдов<sup>10</sup>.

общественных процедур «Защита бизнеса» // Защита бизнеса: Центр общественных процедур. 11 сент. 2020. URL: <https://protectionbusiness.ru/bp-news/news-11-09-20> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>6</sup> Путин заявил, что бизнес не должен постоянно «ходить под статьей» // Интерфакс. 20 февр. 2019. URL: <https://www.interfax.ru/business/651342> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>7</sup> Генпрокурор назвал долю незаконных дел против предпринимателей // РИА Новости. 17.06.2020. URL: <https://ria.ru/20200617/1573056421.html> (дата обращения: 13.09.2020).

## 2. Научная разработанность аспектов уголовного преследования предпринимателей

В исследовании С.Р. Борисова, М.А. Блудян, М.А. Каллисты, И.В. Мельникова указаны рекомендации по расширению полномочий Уполномоченного по защите прав предпринимателей в целях увеличения гарантий защиты предпринимателей, в частности от незаконного уголовного преследования. Авторами предлагается придать экспертизе уполномоченного на предмет наличия неправомерного заведения уголовного дела в отношении предпринимателей обязательный характер для органов следствия и прокуратуры в части избрания меры пресечения [1].

Ряд исследований посвящен рассмотрению проблем уголовного права, применяемого к предпринимателям, в частности наиболее часто используемых составов мошенничества и других составов экономических преступлений (напр., П.С. Яни [2], Г.А. Есаков [3], И.А. Клепицкий [4], А.А. Гравина [5], А.И. Козбанов [6], А.А. Боровков [7], К.В. Горобец [8]). А.А. Гравина указывает на излишнюю репрессивность статей УК РФ по экономическим преступлениям, притом что фактическая общественная опасность подобных деяний не так высока [5].

В контексте минимизации рисков необоснованного уголовного преследования представляют особый интерес исследования в сфере комплаенса<sup>11</sup>. Стоит особенно выделить публикации Ю.П. Гармадева, Э.А. Иванова и С.А. Маркунцова [9], Г.А. Есакова [10], П.С. Яни и Н.В. Прохорова [11].

В статье А.Ю. Головина отмечается, что заведение уголовного дела на предпринимателя без достаточных оснований может являться коррупционной практикой, при которой недобросовестные сотрудники правоохранительных органов злоупотребляют своими полномочиями и заведением или угрозой заведения уголовного дела, вымогают от предпринимателя неформальный платеж или иные незаконные преимущества, «разрушают» его бизнес [12].

<sup>8</sup> Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 31. Ст. 4474.

<sup>9</sup> До примечаний, вступивших в силу в апреле 2020 г.

<sup>10</sup> Зампред ВС рассказал об уголовном преследовании бизнеса // Право.Ru. URL: <https://pravo.ru/story/217071/> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>11</sup> Комплаенс – система соответствия действующему законодательству и этическим нормам.

Новизна настоящего исследования заключается в том, что в нем внимание акцентируется на коррупционной составляющей проблемы уголовного преследования предпринимателей и предпринимается попытка изучения распространенных коррупционных практик при уголовном преследовании предпринимателей.

Данную тему необходимо изучать в целях дальнейшего совершенствования законодательства и соответствующей правоприменительной практики, а также для снижения уровня коррупции при уголовном преследовании предпринимателей и улучшения делового климата России. В свою очередь активное развитие предпринимательской деятельности является залогом успешного развития экономики [13]. В период кризиса *COVID-19* на бизнес дополнительно возлагаются существенные надежды со стороны населения. Согласно *Edelman Trust Barometer* (2021), бизнес в 18 из 27 рассматриваемых стран стал институтом с наивысшим рейтингом доверия (при мерно 60 % граждан со всего мира) на фоне снижения доверия к правительству в результате политик ограничений<sup>12</sup>.

### **3. Методы исследования**

В настоящем исследовании преимущественная роль отведена кейс-стадис. Автором были взяты за основу материалы работы федерального Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции» и московского Центра «Защита бизнеса» по обращениям предпринимателей с жалобами на незаконное уголовное преследование. Эксперты данных площадок на *pro bono* условиях рассматривают поступающие обращения, оценивают их обоснованность и возможность юридической поддержки предпринимателей со стороны бизнес-омбудсменов (федерального и московского соответственно). Указанные центры выполняют роль фильтров обращений, отсеивая те, которые недостаточно обоснованы и/или представляют собой попытку предпринимателя злоупотребить правом и незаконно воспользоваться поддержкой уполномоченного.

### **4. Формы проявления коррупционных практик в сфере уголовного преследования предпринимателей**

Необоснованное уголовное преследование является одним из возможных инструментов недобросовестной конкуренции между хозяйствующими субъектами, рейдерского захвата предприятия [14], получения денежной выплаты с компании и др. Коррупционные практики заключаются в стремлении незаконными способами оказать давление на конкурента, на генерального директора и/или бенефициара бизнеса с целью ликвидации предприятия, отъема имущества и денежных средств компании<sup>13</sup>, выполнения ведомственных KPIs [15] и т. п. С нашей точки зрения, **коррупционное проявление в сфере уголовного преследования** предполагает использование инструментария и полномочий правоохранительных органов в личных целях или в интересах иных лиц, но не в тех целях, для которых эти полномочия предназначены. Далее выделим перечень распространенных коррупционных проявлений при уголовном преследовании предпринимателей. Важно отметить, что коррупция является латентным явлением, в связи с чем указанный ниже перечень коррупционных практик не является исчерпывающим, а лишь обозначает некоторые из них.

#### **4.1. Необоснованное заключение под стражу**

Одним из главных коррупционных проявлений в сфере уголовного преследования является необоснованное избрание меры пресечения в виде заключения под стражу. Так, около одной трети от обращений на необоснованное уголовное преследование в адрес бизнес-омбудсмена указывают на нарушение установленного ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ запрета<sup>14</sup>. Предпринимателей по экономическим составам продолжают заключать в следственный изолятор, мотивируя это тем, что предъявленное обвинение связано не с предпринимательской деятельностью, а изначально с мошеннической. Например, при рассмотрении обращения в интересах руководителя группы компаний «Настюша» Игоря Пинкевича, экспертами федерального ЦОП был сделан вывод о необоснованном избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, так как инкриминируемое деяние

<sup>12</sup> Edelman Trust Barometer – 2021. URL: <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer> (дата обращения: 28.05.2021).

<sup>13</sup> Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ – 2020. URL:

[http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2020.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html) (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>14</sup> Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ – 2021. URL: [http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2021.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html) (дата обращения: 25.02.2022).

совершено в сфере предпринимательской деятельности. На основании проведённой экспертизы Б.Ю. Титов обратился в Генеральную прокуратуру, после чего Игорь Пинкевич был переведен под домашний арест<sup>15</sup>. П.С. Яни отмечает четыре необходимых критерия, на основании которых должен делаться вывод о том, совершено ли преступление в сфере предпринимательской деятельности: 1) необходимость определения субъектов преступления; 2) формы совершения преступлений (совершено ли оно в тех формах, в которых обычно выражается предпринимательская деятельность субъекта); 3) совершено ли преступление *наряду* с предпринимательской деятельностью; 4) соотношение преступной и законной деятельности<sup>16</sup>. Первые три пункта отражены в новом примечании к ст. 210 УК РФ, которая ранее вменялась предпринимателям для продления меры пресечения, увеличения потенциального наказания и таким образом усиления давления на предпринимателя<sup>17</sup>.

В качестве примера необоснованного вменения ст. 210 УК РФ можно привести дело П.Г. Гилядова, учредителя судостроительной фирмы «Ростжелдостстрой». Предприниматель обвиняется по ч. 4 ст. 159, ст. 210 УК РФ в связи с обманом и злоупотреблением доверием, выразившемся в поставке станков, фактически произведенных в Италии, под видом оборудования, произведенного в России в нарушение Постановления Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых)

иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»<sup>18</sup>. С точки зрения адвоката и экспертов Уполномоченного по защите прав предпринимателей, ст. 210 УК РФ была вменена П.Г. Гилядову в целях продления меры пресечения в виде заключения под стражей (впоследствии мера заменена на домашний арест) и давления на предпринимателя путем ужесточения потенциального наказания<sup>19</sup>, так как в имеющихся материалах дела нет обоснования умысла участия в деятельности вменяемого преступного сообщества, не описан состав участников, распределение ролей и др.<sup>20</sup>

Без решения вопроса о необходимости учета масштаба законной предпринимательской деятельности и преступной существенные коррупционные риски сохраняются. Однако потенциально ситуация с вменением ст. 210 УК РФ может измениться в силу наличия политической воли, которая была проявлена Президентом РФ<sup>21</sup>. Г.Р. Волков, председатель ОНК г. Москвы, отмечал, что ст. 210 УК РФ стала вменяться предпринимателям намного реже<sup>22</sup>. Однако на презентации раздела «Уголовное преследование предпринимателей» доклада 2021 г. Уполномоченного по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова было отмечено, что порядка 38 % предпринимателей считают, что принятие примечания к ст. 210 УК РФ никак не повлияло на проблему необоснованного уголовного преследования, порядка 4 % – повлияло негативно<sup>23</sup>.

В целом П.С. Яни говорит о том, что суды не воспринимают полностью приведенную ранее схему

<sup>15</sup> Предпринимателю Пинкевичу изменили меру пресечения после обращения Бориса Титова в Генпрокуратуру // Бизнес против коррупции: Центр общественных процедур. URL: <http://www.nocorruption.biz/предпринимателю-пинкевичу-изменили/> (дата обращения: 27.02.2022); Информация по делу № 402к-2111/2019 // Московский городской суд: офиц. сайт. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-criminal-exec/details/5b929d04-1c06-4cb5-86ac-ba5c60c4bdf0?respondent=пинкевич> (дата обращения: 27.02.2022).

<sup>16</sup> НОЦ применения уголовного права. Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности. Конференция-практикум. 9.06.2020 г. // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=xJ3v22hP5jw> (дата обращения: 03.05.2021).

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52. Ст. 7206.

<sup>19</sup> Бизнес освободят от клейма ОПГ и беспорядочных налоговых проверок // Международный антикоррупционный портал. 22.11.2019. URL: <http://anticorr.media/biznes-osvobodyat-ot-klejma-org-i-besporjadochnyx-nalogovyx-proverok/> (дата обращения: 25.02.2022).

<sup>20</sup> Уголовное дело учредителя «Ростжелдостстрой» Гилядова передано в прокуратуру // Российское агентство правовой и судебной информации. 17.08.2020. URL: [http://rapsinews.ru/human\\_rights\\_protection\\_news/20200817/306160556.html](http://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20200817/306160556.html) (дата обращения: 11.11.2020).

<sup>21</sup> Путин внес в Госдуму поправки по применению ст. 210 УК РФ по экономическим составам // ТАСС. 15 янв. 2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7525177> (дата обращения: 28.05.2021).

<sup>22</sup> 20 мая 2021 года состоялось заседание общественного совета Центра общественных процедур «Защита бизнеса» // Защита бизнеса: Центр общественных процедур. 24 мая 2021. URL: <https://www.protectionbusiness.ru/bp-news/news-20-05-2021> (дата обращения: 28.05.2021).

<sup>23</sup> XV Всероссийская конференция...

(конкретно четвертый пункт), вследствие чего ситуация, в частности с мерой пресечения, остается не решенной<sup>24</sup>.

#### **4.2. Неверная квалификация факта совершения преступления в сфере предпринимательской деятельности**

Игнорирование следственными органами факта совершения преступления в сфере предпринимательской деятельности оказывает губительное воздействие на предпринимателей не только путем избрания необоснованно жесткой меры пресечения. Согласно докладу Уполномоченного при президенте РФ по защите прав предпринимателей 2021 г. большинство жалоб (60,8 % за 2020 г.) на необоснованное уголовное преследование подаются в связи со ст. 159 «Мошенничество» УК РФ. Руководитель Экспертного центра по уголовно-правовой политике и исполнению судебных актов Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» Е.В. Авдеева отмечала, что в случае квалификации мошенничества по «предпринимательским» ч. 5–7 ст. 159 УК РФ у хозяйствующих субъектов существует возможность освобождения от уголовной ответственности по основаниям ст. 76.1 УК РФ и возможность прекращения уголовного дела по ст. 28.1 «Прекращение уголовного преследования в связи с возмещением ущерба» Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК) РФ, в случае если лицо возместит соответствующий размер ущерба<sup>25</sup>. С точки зрения руководителя уголовно-правовой практики ЕПАМ В.А. Бурковской, возмещение ущерба может быть спасением для бизнеса, так как позволяет снять арест на имущество собственника, его близких, иных связанных лиц и компаний, а также способствовать смягчению меры пресечения<sup>26</sup>. Однако указанная выше возможность отсутствует при вменении классических

ч. 1–4 ст. 159 УК РФ, что создает возможность для давления на предпринимателей.

Другой причиной квалификации предпринимательского мошенничества по классическим составам могут являться стандарты доказывания. Так, П.С. Яни отмечал, что при «простом» мошенничестве может быть достаточно трех свидетелей, тогда как при вменении предпринимательского состава мошенничества необходимо около двадцати<sup>27</sup>. Таким образом, задача по коррупционному давлению на предпринимателя значительно упрощается при использовании общеуголовных составов.

#### **4.3. «Поверхностная» доследственная проверка**

Существенные коррупционные риски заключаются в проведении доследственной проверки. Э.Л. Сидоренко, генеральный директор АНО «Платформа», отмечала, что порядка 70 % обращений предпринимателей на платформу «ЗаБизнес.РФ» содержат жалобы на проведение доследственной проверки<sup>28</sup>. Так, одним из возможных сигналов необоснованного уголовного преследования<sup>29</sup> является отсутствиеальной доследственной проверки и ускоренное возбуждение уголовного дела по экономическому составу, а также искажение фактов в постановлении о возбуждении уголовного дела<sup>30</sup>.

В 2018 г. Центром общественных процедур «Бизнес против коррупции» было рассмотрено дело предпринимателя П.А. Кондакова, генерального директора ООО «Инновационные композитные материалы», обвиняемого в хищении более 60 млн руб. С точки зрения следствия, П.А. Кондаков поставил оборудование АО «Информационные спутниковые системы имени академика М.Ф. Решетнева», которое не отвечало требованиям технического задания контракта. Эксперты центра при рассмотрении дела от-

<sup>24</sup> НОЦ применения уголовного права.

<sup>25</sup> Авдеева Е.В. Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности: как не оказаться под уголовным преследованием по «резиновой» ст. 159 УК РФ? // СПС «Гарант».

<sup>26</sup> Бурковская В.А. «Иногда нужно проиграть маленькую битву, чтобы выиграть большую войну» // Коммерсантъ. 13.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4802413> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>27</sup> «В отличие от мошенничества, состав злоупотребления полномочиями можно назвать резиновым»: интервью с Павлом Яни // Закон.ру. 26.10.2018. URL: [https://zakon.ru/discussion/2018/10/26/v\\_otlichie\\_ot\\_moshennichestva\\_sostav\\_zloupotrebleniya\\_polinomochiyami\\_mozhno\\_nazvat\\_rezinovym\\_interv](https://zakon.ru/discussion/2018/10/26/v_otlichie_ot_moshennichestva_sostav_zloupotrebleniya_polinomochiyami_mozhno_nazvat_rezinovym_interv) (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>28</sup> В Московской области обсудили возможности защиты бизнеса от силовиков // ЗаБизнес. 20 мая 2021. URL: <https://zabiznes.rf/news/news/86> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>29</sup> Важно отметить, что подобная практика может быть следствием ошибки следователя и не являться проявлением коррупции.

<sup>30</sup> Глава экспертного центра Екатерина Авдеева: «Мы боимся с заказными делами» // Международный антикоррупционный портал. 14.05.2021. URL: [http://anticorr.media/advokat-ekaterina-avdeeva-my-bozemysya-s-zakaznymi-delami/?fbclid=IwAR1X068q7FWDarIXS\\_v2mVjkTwzK63cy7P6xzOKTS0XO7vX6A8FU6pGKQc](http://anticorr.media/advokat-ekaterina-avdeeva-my-bozemysya-s-zakaznymi-delami/?fbclid=IwAR1X068q7FWDarIXS_v2mVjkTwzK63cy7P6xzOKTS0XO7vX6A8FU6pGKQc) (дата обращения: 15.05.2021).

метили, что в данном деле фактически не проводилась доследственная проверка, уголовное преследование было инициировано без указания оснований, предполагаемая пострадавшая сторона не предъявила претензий к предпринимателю<sup>31</sup>.

#### 4.4. Игнорирование преюдиции

Статья 90 «Преюдиция» УПК РФ устанавливает правило, согласно которому обстоятельства, установленные приговором в рамках гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, должны признаваться судом, прокурором, следователем доказывателем без дополнительной проверки. При этом в комментируемой статье речь идет об абсолютно любых обстоятельствах, которые представляют значимость для уголовного дела. Кроме того, в случае если приговором суда установлено, что между участниками спора ранее была заключена гражданско-правовая сделка, то их действия не могут считаться преступлением [16, с. 285]. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 30-П<sup>32</sup> содержит положение о том, что решение арбитражного суда может быть пересмотрено, но только в установленном порядке, а именно в ходе расследования уголовного дела по статье преступлений против правосудия (гл. 31 УК РФ) [17, с. 41]. Однако несмотря на данное положение возбуждается существенное количество уголовных дел по ст. 159 УК РФ для незаконного оспаривания решений судов по гражданско-правовым делам, а также по ст. 199 УК РФ для оспаривания принятых судами решений в отношении уплаты налогов [17, с. 42].

В качестве одной из иллюстраций подобной ситуации можно привести дело А.Н. Дмитриева, генерального директора ЗАО «УКС объектов торговли и агропрома» и И.И. Тазина, экс-генерального директора ООО «ЭКОЛЭНД», которое рассматривалось федеральным Центром общественных процедур «Биз-

нес против коррупции» в 2017 г.<sup>33</sup> Эксперты центра пришли к выводу, что следствием была проигнорирована преюдиция. Компания «УКС» заключила договор с «ЭКОЛЭНД» на озеленение ряда объектов Москвы. Впоследствии «ЭКОЛЭНД» взыскала с первой около 46 млн руб. задолженности. Данный спор между хозяйствующими субъектами был разрешен арбитражными судами, однако следствие возбудило уголовное дело по ч. 3 ст. 30 и ч. 4 ст. 159 УК РФ, мотивируя это тем, что якобы фактически работы не были выполнены. Заказчиком («УКС объектов торговли и агропрома») были изменены адреса объектов озеленения, вследствие чего работы были проведены в отношении других объектов, что было подтверждено в арбитраже<sup>34</sup>.

#### 4.5. Необоснованное вменение совершения умышленного деяния

Ряд конкретных кейсов уголовного преследования, которые рассматривались в Центре общественных процедур «Защита бизнеса», указывали на то, что следствием фактически не доказывалась субъективная сторона преступления, а именно наличие прямого умысла на совершение преступления.

11 февраля 2021 г. московским Центром «Защита бизнеса» рассматривалось дело К.П. Корсуня, генерального директора АО «Новосибирский Завод «Экран» в период с ноября 2018 г. по май 2019 г., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 и ч. 1 ст. 303 УК РФ. 25 сентября 2017 г. произошла авария на линии электропередач, в результате которой АО «Новосибирский Завод «Экран» остался без электричества более чем на 2 часа. В свою очередь это привело к выходу из строя стекловаренного оборудования. Со стороны руководства «Экрана» был подан иск к «Новосибирскэнергосбыт» на возмещение убытков<sup>35</sup>. Однако на К.П. Корсуня было заведено уголовное дело, где он

<sup>31</sup> Экспертный совет ЦОП «Бизнес против коррупции» принял в работу два кейса с признаками незаконного уголовного преследования предпринимателей // Бизнес против коррупции: Центр общественных процедур. URL: <http://www.nocorruption.biz/экспертный-совет-цоп-бизнес-против-к/> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 УПК РФ в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 2. Ст. 398.

<sup>33</sup> Итоги заседания ЦОП БПК: обращения «Эколенд» и «Пробизнесбанк» приняты в дальнейшую работу // Бизнес против коррупции: Центр общественных процедур. URL:

<http://www.nocorruption.biz/итоги-заседания-цоп-бпк-обращения-эко/> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>34</sup> Вмешательство Уполномоченного помогло остановить необоснованное уголовное преследование предпринимателей // Информ-24: Парламентские новости. 20 янв. 2019. URL: <https://inform-24.com/16369-vmeshatelstvo-upolnomochennogo-pomoglo-ostanovit-neobosnovannoe-ugolovnoe-presledovanie-predprinimatelej.html> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>35</sup> В Новосибирске на заводе РАТМ Холдинга прошли обыски // РБК. 15 окт. 2020. URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/15/10/2020/5f87f72b9a794785c15c9a72> (дата обращения: 16.05.2021).

был обвинен в создании этого техногенного происшествия. После рассмотрения материалов дела эксперты пришли к выводу, что, помимо того, что заявителем была выдана доверенность на представление его интересов в арбитражном суде, не было представлено каких-либо доказательств ни объективной, ни субъективной стороны преступления<sup>36</sup>. Фактически заявителю был приписан умысел на совершение хищения путем обмана. Данное дело было также рассмотрено на заседании федерального Центра «Бизнес против коррупции», где дело прошло дополнительную экспертизу и было передано Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей<sup>37</sup>.

### 5. Причины коррупционных проявлений в сфере уголовного преследования предпринимателей

По общему правилу у коррупции как у социально-правового феномена существует множество причин. К ним относятся низкий уровень этических стандартов и установок, несовершенство права и правоприменительной практики, отсутствие принципа неотвратимости наказания, низкий уровень общественного контроля и мн. др. Коррупционные практики в сфере уголовного преследования наряду с общими обусловливаются своими специальными причинами. Приведем некоторые из них.

#### 5.1. Формулировки закона и его толкование

Одним из источников коррупционных практик в сфере уголовного преследования предпринимателей являются формулировки законодательства, предоставляющие возможности для злоупотреблений. Как уже было отмечено, большинство жалоб на необоснованное уголовное преследование подается в связи со ст. 159 «Мошенничество» УК РФ. И.А. Клепицкий на основе всестороннего изучения зарубежного опыта и исторического развития нормы о мошенничестве критикует формулировку ст. 159 УК РФ. Опасность имущественных преступлений заключается прежде всего в причинении вреда, а не в незаконном завладении чужими предметами, тогда как определение мошенничества, данное в ст. 159 УК РФ, состоит из хищения чужого имущества или при-

обретения права на него. В ситуации низкой юридической техники возникает проблема дальнейшего применения данной статьи по аналогии (прямо запрещено ч. 2 ст. 3 УК РФ), в том числе в коррупционных целях [4, с. 278–279].

Другая проблема, связанная со ст. 159 УК РФ, заключается в официальном толковании понятия «корыстный умысел». В.В. Хилюта со ссылкой на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» указывает на широкое толкование корыстного умысла, которое включает не только хищение чужого имущества в пользу себя или зависимых лиц, но любых иных лиц, в связи с чем эта категория утрачивает специфику [18]. Данная широкая трактовка может создавать дополнительные коррупционные риски для предпринимателей, так как предоставляет больше возможностей для необоснованного привлечения к ответственности.

#### 5.2. Ограничения и неточность закона

Существует распространенная практика использования материалов уголовного дела в арбитражном и гражданском процессе [19; 20]. В этой связи одной из целей уголовного преследования может быть сбор доказательств для арбитражного спора. В отличие от стран ангlosаксонской правовой семьи, в России нет четкой обязанности раскрывать абсолютно все относящиеся к делу доказательства<sup>38</sup>, что является существенным ограничением. Впоследствии данное ограничение способствует инициированию уголовного преследования с целью сбора необходимых доказательств, что можно отнести к проявлению коррупции.

Достаточно значительным ограничением уголовно-процессуального права является отсутствие в подсудности суда присяжных экономических преступлений, в частности ст. 159 УК РФ. Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев согласился с предложением Уполномоченного по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым о необходимости расширения соответствующей подсудности суда присяжных<sup>39</sup>. С точки зрения адвокатского сообщества, данное изменение может создать дополнительные гарантии за-

<sup>36</sup> 11 февраля состоялось заседание общественного совета ЦОП «Защита бизнеса» // Бизнес против коррупции: Центр общественных процедур URL: <https://protectionbusiness.ru/bp-news/nevs-11-02-21> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>37</sup> Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» рассмотрел обращения руководителей компаний АО «Новосибирский завод «Экран» и ООО «ПКО АСТОР» // Бизнес против коррупции: Центр общественных процедур.

URL: <http://www.nocorruption.biz/центр-общественных-процедур-бизнес-7/> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>38</sup> Бурковская В.А. Указ. соч.

<sup>39</sup> Глава ВС РФ поддержал предложение Титова рассматривать экономические дела судом присяжных // ТАСС. 27 окт. 2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9830525> (дата обращения: 16.05.2021).

щиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования и коррупционного давления<sup>40</sup>.

### 5.3. KPIs правоохранительных органов

Одна из существенных причин возникновения коррупционных практик при уголовном преследовании предпринимателей заключается в принятых показателях эффективности правоохранительных органов, как формальных, так и неформальных. Приказ МВД от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России» регламентирует показатели эффективности работы соответствующих правоохранительных органов. Е.Е. Новичкова и М.М. Шахмаев указывают на то, что существенное значение в ведомственной оценке представляет собой параметр количества раскрытий преступлений на одного сотрудника, что способствует увеличению нагрузки на следователей, а также их заинтересованности в конкретном исходе дел [21, с. 69].

Эксперты из Института проблем правоприменения выделили несколько ключевых проблем в сфере криминальной статистики, одна из которых заключается в целях ее использования. Так, показатели выявленных преступлений преимущественно используются для оценки эффективности правоохранительных органов, а не для анализа совершаемых преступлений и совершенствования мер противодействия им [22, с. 85]. Кроме того, подобного рода KPIs обостряют сложившийся дисбаланс в уголовном процессе между стороной обвинения и стороной защиты [23, р. 196], что способствует увеличению рисков коррупционного давления на предпринимателей.

В качестве иллюстрации негативного проявления принятых KPIs можно привести практику «двухдневных» уголовных дел по налоговым преступлениям. В.А. Бурковская отмечала, что на моменте акта налогового органа об окончании проверки материалы автоматически направляются в следственные органы для возбуждения уголовного дела с целью ускорения уплаты выявленных недоимок. В этой связи предпринимателям рекомендуется сначала гасить недоимку штрафа и пени, затем в арбитражном суде оспаривать доначисление в случае, если имела

место ошибка налогового органа. Однако даже несмотря на полную уплату спорных недоимок и штрафов, существует практика заведения уголовного дела по налоговым составам через несколько лет. В подобных случаях подозреваемому следователями открыто предлагалось писать ходатайство о прекращении уголовного дела<sup>41</sup>.

### 5.4. Этические причины

Низкий уровень этического соответствия способствует использованию инструментов государственного регулирования (в данном случае уголовного преследования) в личных целях [24, с. 41]. Большинство необоснованных уголовных дел в отношении предпринимателей являются следствием конфликта с другим хозяйствующим субъектом (примерно 37 % общего количества), а также заинтересованности со стороны сотрудников органов государственной власти (примерно 41 %)<sup>42</sup>. Коллектив Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, к которому принадлежит автор настоящего исследования, отмечал, что существенная часть принципов и норм, заложенных в этических кодексах государственных органов, носят декларативный характер [24], что способствует злоупотреблениям, в том числе в сфере уголовного преследования.

### 5.5. Низкий уровень общественного контроля

С точки зрения Ю.А. Тихомирова, требуется участие гражданского общества для должного и эффективного правоприменения, однако в России активность данного института в настоящий момент недостаточна [25, с. 92]. Наряду с прозрачностью законов и предсказуемостью правоприменения, беспристрастностью государственного управления гражданское общество обладает существенным антикоррупционным значением [26, р. 557]. Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» и Центр «Защита бизнеса», выполняющие роль фильтра поступающих обращений и качественной юридической экспертизы, на условиях *pro bono* рассматривают в среднем примерно два-четыре уголовных дела в месяц, что не так много в общем объеме всех жалоб на необоснованное уголовное преследование в адрес уполномоченных. Представляется необходимым

<sup>40</sup> Адвокаты поддержали предложение расширить компетенцию суда присяжных экономическими преступлениями // Адвокатская газета. 26 марта 2020. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/advokaty-podderzhali-predlozhenie-rasshirit-kompetentsiyu-suda-prisyazhnykh-ekonomicheskimi-prestupleniyami/> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>41</sup> Онлайн-дискуссия АБ «ЕПАМ» «Нешуточные риски: как защитить бизнес» // РБК Pro. URL: <https://pro.rbc.ru/demo/6049e04d9a7947991473997c> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>42</sup> Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ – 2020.

осуществление государственной поддержки данных площадок для расширения охвата рассматриваемых кейсов уголовного преследования.

## 6. Рекомендации по сокращению коррупционных практик в сфере уголовного преследования предпринимателей

Как указывалось ранее, коррупционные практики в сфере уголовного преследования предпринимателей оказывают существенное негативное влияние на инвестиционный климат и деловую активность страны [27]. Необходима активная работа по ряду направлений для митгирования рисков возникновения подобных практик.

### 6.1. Совершенствование законодательства

Необходима планомерная работа над совершенствованием действующего законодательства, в том числе ликвидация имеющихся противоречий и ограничений, которые могут стать возможностью для злоупотреблений. Можно позитивно оценить поправки марта 2021 г. ст. 81.1 «Порядок признания предметов и документов вещественными доказательствами по уголовным делам о преступлениях в сфере экономики» и ст. 164 «Общие правила производства следственных действий» УПК РФ, связанные с уточнением понятия преступлений в сфере предпринимательской деятельности. Так, ст. 164 УПК РФ устанавливает запрет на необоснованные меры, ведущие к приостановлению предпринимательской деятельности, «если эти преступления совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности». Однако данное нововведение встречает критику, связанную с потенциальным незначительным влиянием приведенных уточнений на действия правоприменителя<sup>43</sup>. Е.В. Авдеева отмечала, что положения ст. 81.1 и 164 УПК РФ продолжаются игнорироваться, так как преступления не признаются совершёнными в сфере предпринимательской деятельности<sup>44</sup>.

Эта критика – одна из иллюстраций того, что совершенствование законодательства не является панацеей в борьбе с коррупционными проявлениями при уголовном преследовании предпринимателей. Наряду с корректировкой закона необходимо использовать потенциал других антикоррупционных инструментов и методов.

### 6.2. Этическое регулирование

Дискреционные полномочия полностью исключить невозможно, более того, они чрезвычайно полезны при условии «догоняющих» институтов и приверженности должностных лиц высоким этическим принципам [28]. Кроме того, регламентация всех необходимых процедур и правил не исключает оппортунистического поведения, а финансовое стимулирование сотрудников может не всегда соотноситься с их ожиданиями. В этой связи достаточно актуален вопрос о внедрении инструментов этического управления не только в государственные органы власти, но и в бизнес-структуры, так как последние часто являются заказчиками необоснованного уголовного преследования. Этическое управление включает в себя значительную роль ценностей государственной службы и/или организации, благоприятную организационную культуру, этическое лидерство и доверие [29].

Такие кластеры ценностей, как открытость, честность, надежность, профессионализм, равное обращение ко всем, практичность, лояльность, гибкость и др. [30], не должны быть декларативными для сотрудников. Важно, чтобы должностные и иные лица опирались в своей работе на эти ценности (особенно при принятии нетипичных решений), зафиксированные в кодексе этики.

Рабочий кодекс этики должен включать все основные ценности организации. При его составлении необходимо руководствоваться следующим: текст кодекса должен быть логически структурирован, где каждый раздел посвящен конкретной этической проблематике; кодекс должен быть компактным и читаемым, для того чтобы была возможность полноценно ознакомиться с ним; в тексте должны быть отражены основные потенциальные этические сложности, с которыми может столкнуться сотрудник (например, конфликт интересов); в случаях возможности нескольких интерпретаций или абстрактности

<sup>43</sup> Принят закон, уточняющий порядок признания предметов и документов вещественными доказательствами по экономическим статьям УК. // Адвокатская газета. 10 марта 2021. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/prinyat-zakon-utochnyayushchiy-poryadok-priznaniya-predmetov-i-dokumentov-veshchdokami-po-ekonomicheskim-statyam-uk/> (дата обращения: 18.05.2021).

<sup>44</sup> XV Всероссийская конференция...

положений нужны иллюстративные примеры. Помимо этого, особое внимание требуется уделить стилю изложения. Крупные компании после громких скандалов стали использовать в кодексах этики личное местоимение «мы», чтобы сотрудники дополнительно почувствовали себя частью организации. Однако недавнее исследование показывает, что такой подход, противоположный обезличенному обращению (например, «сотрудник»), формирует снисходительное восприятие компании, а также снижает ожидание неизбежности наказания [31]. При составлении кодекса этики желательно привлекать сотрудников организации для того, чтобы разработать максимально таргетированный и понятный документ, а также избежать эффекта «спускания сверху» [32].

### **6.3. Модернизация KPIs правоохранительных органов**

В целях недопущения так называемой «палочной» системы и соответствующих последствий, необходимо увеличение роли внеудомственных показателей оценки [33, с. 17]. Традиционные метрики не только провоцируют «гонку за показателем», но и в целом недостаточно информативны. Одно из направлений критики неинформативности метрик заключается в неочевидной причинно-следственной связи показателей. Так, снижение количества зарегистрированных преступлений может быть следствием снижения доверия к правоохранительной системе и, соответственно, обращений граждан, а не снижению общего уровня преступности [34]. Другая проблема заключается в том, что в статистике не отражается «некриминальная» рутинная работа, которую сотрудники полиции вынуждены осуществлять на регулярной основе (например, написание отчетов, ответы на обращения, телефонные звонки и др.), в то время как данный вид деятельности может составлять значительную долю всего рабочего времени [35].

Т. Ходжкинсон, Т. Капуто, М.Л. Макинтайр выдвигали предложение о внедрении сетевого подхода к оценке эффективности правоохранительных органов, которое заключается в совместном определении целей и метрик между руководством силовых ведомств и заинтересованными лицами, в том числе с учетом мнения местного населения [35]. С нашей точки зрения, в данный момент оптимальна смена акцента на более широкое использование социальных

методов исследования для определения и изменения KPIs правоохранительных органов. Методику исследования могли бы разработать одни из ведущих научно-исследовательских центров страны. В настоящий момент оценка эффективности работы правоохранительных органов с опорой на социологические данные недостаточно институционализирована и прозрачна [15, с. 267].

### **6.4. Увеличение роли Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей**

В настоящий момент фактические полномочия бизнес-омбудсмена существенно ограничены, вследствие чего этот институт работает недостаточно эффективно [36, р. 420]. Так, у уполномоченного отсутствуют какие-либо права в уголовном процессе, установленные УПК РФ. С точки зрения Р.О. Долотова и автора настоящей статьи, полномочия защитника предпринимателей для дополнительной гарантии их прав должны быть существенно расширены, в частности предлагается его оформление как полноценного участника уголовного процесса (напр., ст. 60.1 «Уполномоченный по защите прав предпринимателей» в гл. 8 «Иные участники уголовного судопроизводства» УПК РФ) [37].

### **6.5. Цифровизация**

Инструменты цифровизации позитивно влияют на снижение распространенности коррупционных проявлений [38]. Неоднократно Уполномоченный по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов предлагал ввести цифровой учет уголовных дел<sup>45</sup>. Это могло бы существенно увеличить прозрачность уголовного процесса, возможность для контроля работы правоохранительных органов на всех этапах работы. Подобный положительный мировой опыт существует в Германии [39], Саудовской Аравии, Грузии, Сингапуре и в других странах [40]. В.В. Момотов, секретарь Пленума Верховного Суда РФ, отмечал, что искусственный интеллект может способствовать унификации судебной практики в соответствии с решениями высших судов<sup>46</sup>, что позитивно отразится на качестве работы судей и снижении возможностей для злоупотреблений.

## **7. Заключение**

В статье были выделены и проанализированы основные типичные коррупционные проявления при уголовном преследовании предпринимателей.

<sup>45</sup> Титов предложил ввести цифровой учет уголовных дел // РБК. 20 ноября 2018. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/11/2018/5bf3bb569a7947198771b88e> (дата обращения: 19.05.2021).

<sup>46</sup> Информационно-коммуникационные технологии в правосудии // Заседание экспертного клуба им. Д.Н. Замятиной. 26 мая 2021 г. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=2x70p1wmL1g&t=4s> (дата обращения: 07.06.2021).

Под коррупционной практикой для целей настоящего исследования понималось использование инструментария и полномочий правоохранительных органов в личных целях или в интересах иных лиц, но не в тех целях, для которых эти полномочия предназначены. К подобным практикам автором были отнесены: необоснованное избрание меры пресечения в виде заключения под стражу вопреки прямому запрету ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ; игнорирование факта совершения преступления в сфере предпринимательской деятельности и, как следствие, квалификация преступления не по специальным предпринимательским составам, а по общеуголовным; «поверхностная» доследственная проверка, вследствие чего уголовное дело возбуждается без должных на то оснований; игнорирование преюдициальных фактов, установленных арбитражными судами; необоснованное вменение совершения умышленного действия, т. е. презуммирование субъективной стороны преступления.

Причинами выделенных и исследованных автором коррупционных проявлений являются такие факторы, как формулировки закона и его толкование, ограничения и неточность закона, допускающие дискрецию со стороны правоприменителей; установленные KPIs правоохранительных органов, поощряющие «погоню за показателем», и обвинительный уклон в судопроизводстве; декларативность принятых этических стандартов в органах государственной власти и компаниях, т. е. отсутствие эффективно внедренных инструментов этического управления;

низкий уровень общественного контроля за уголовным процессом.

Для минимизации указанных практик необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правовых актов, стимулирование этического регулирования в организациях; модернизация метрики оценки эффективности правоохранительных органов с акцентом на вневедомственные параметры; значительное повышение роли института бизнес-омбудсмена как дополнительного гаранта законных прав и интересов предпринимателей, а также активное внедрение инструментов цифровизации, в частности цифрового учета уголовных дел.

Важно еще раз подчеркнуть, что автор не претендует на охват всех возможных коррупционных проявлений в сфере уголовного преследования предпринимателей и их причин. Так, существует порочная практика переквалификации свидетеля по уголовному делу после дачи показаний в подозреваемого, а впоследствии в обвиняемого<sup>47</sup>. Дальнейшие исследования могли бы более подробно рассмотреть каждую из приведенных коррупционных практик, выделить и проанализировать дополнительные, а также изучить возможности для их митигирования. С точки зрения прикладной имплементации полученных результатов исследования представляется, что они могут быть полезны лицам, принимающим решения при совершенствовании уголовной политики в отношении предпринимателей, а также самим предпринимателям для понимания тех потенциальных уголовно-правовых рисков, с которыми они могут столкнуться и которые вынуждены минимизировать.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борисов С. Р. Защита прав предпринимателей деловыми объединениями и ассоциациями от незаконного административного давления и уголовного преследования / С. Р. Борисов, М. А. Блудян, М. А. Каллиста, И. В. Мельников // Бизнес. Общество. Власть. – 2019. – № 2 (32). – С. 74–84.
2. Яни П. С. Мошенничество: момент возникновения умысла / П. С. Яни // Законность. – 2017. – № 3. – С. 35–39.
3. Есаков Г. А. Экономическое уголовное право: Общая часть / Г. А. Есаков. – М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2019. – 359 с. – DOI: 10.17323/978-5-7598-1799-4.
4. Клепицкий И. А. Новое экономическое уголовное право : моногр. / И. А. Клепицкий. – М. : Проспект, 2021. – 984 с. – DOI: 10.31085/9785392331284-2020-984.
5. Гравина А. А. Тенденции развития уголовного законодательства на современном этапе / А. А. Гравина // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 95–106. – DOI: 10.12737/21994.
6. Козбанов А. И. Тенденции и перспективы защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования в современной России / А. И. Козбанов // Евразийская адвокатура. – 2018. – № 1 (32). – С. 30–33.

<sup>47</sup> Из свидетелей в обвиняемые (подозреваемые): когда это возможно // Уголовный адвокат. URL: <https://www.advo24.ru/publication/iz-svidetelya-v-obvinyayemye-podozrevaemye.html> (дата обращения: 18.05.2021).

7. Боровков А. А. Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности (чч. 5–7 ст. 159 УК РФ): проблемы уголовно-правовой регламентации и квалификацию : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Боровков. – Красноярск, 2018. – 240 с.
8. Горобец К. В. Мошенничество по уголовному праву России и Франции. Сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Горобец. – М., 2009. – 194 с.
9. Гармаев Ю. П. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты : моногр. / Ю. П. Гармаев, Э. А. Иванов, С. А. Маркунцов. – М. : Юриспруденция, 2020. – 240 с.
10. Есаков Г. А. Комплаенс и предотвращение рисков уголовной и административной ответственности / Г. А. Есаков // Закон. – 2021. – № 5. – С. 74–81.
11. Яни П. С. Антикоррупционный комплаенс в уголовно-правовой сфере: содержательный элемент / П. С. Яни, Н. В. Прохоров // Российская юстиция. – 2018. – № 8. – С. 54–57.
12. Головин А. Ю. Задачи криминалистики в сфере защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования в современной России / А. Ю. Головин // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2016. – Вып. 3, ч. II. – С. 26–34.
13. Thurik R. Entrepreneurship, small business and economic growth / R. Thurik, S. Wennekers // Journal of Small Business and Enterprise Development. – 2004. – Vol. 11, iss. 1. – P. 140–149. – DOI: 10.1108/14626000410519173.
14. Казун А. П. На пятьдесят оттенков светлее: как изменилось рейдерство в России с 2011 по 2015 год / А. П. Казун, М. М. Титова // Общественные науки и современность. – 2018. – № 4. – С. 22–36. – DOI: 10.31857/S086904990000778-7.
15. Панеях Э. Траектория уголовного дела: институциональный анализ / Э. Панеях, К. Титаев, М. Шклярук. – СПб. : Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018. – 476 с.
16. Гриненко А. В. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : постат. науч.-практ. комментарий / А. В. Гриненко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2020. – 968 с.
17. Крылова Д. В. Межотраслевая преюдиция в уголовном процессе / Д. В. Крылова, А. А. Рябов // Судья. – 2020. – № 1. – С. 39–43.
18. Хилюта В. В. Корыстная цель в хищении: существуют ли пределы расширительного толкования? / В. В. Хилюта // Lex russica. – 2020. – Т. 73, № 4. – С. 93–102. – DOI: 10.17803/1729-5920.2020.161.4.093-102.
19. Кремнева А. П. Истец ссылается на материалы уголовного дела. Примет ли суд такие доказательства / А. П. Кремнева, С. В. Хухорев // Арбитражная практика для юристов. – 2018. – № 9 (37). – С. 14–21.
20. Сасов К. А. Как налоговики используют уголовное дело в налоговом споре // Налоговые споры. – 2019. – № 7. – URL: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/articles-comments-interviews/how-the-tax-authorities-use-criminal-case-in-a-tax-dispute-/> (дата обращения: 15.05.2021).
21. Новичкова Е. Е. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел / Е. Е. Новичкова, М. М. Шахмаев // Вестник Уральского финансово-юридического института. – 2018. – № 4 (14) – С. 65–71.
22. Шклярук М. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования : исслед. отчет / М. Шклярук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – СПб. ; М. : Норма : Центр независимых соц. исслед. и образования, 2015. – 122 с.
23. Solomon Jr P. H. Accusatorial bias in Russian criminal justice / P. H. Solomon Jr // A Sociology of Justice in Russia / ed. by M. Kurkchiyan, A. Kubal. – Cambridge University Press, 2018. – P. 170–204. – DOI: 10.1017/9781108182713/008.
24. Этические аспекты профилактики правовых и коррупционных рисков в публичном и корпоративном секторах / науч. ред.: Д. В. Крылова. – М. : Изд. дом НИУ ВШЭ, 2021. – 62 с.
25. Тихомиров Ю. А. Право: традиции и новые повороты : моногр. / Ю. А. Тихомиров. – М. : БлокПринт, 2021. – 208 с.
26. Villanueva P. A. G. Why Civil Society Cannot Battle it All Alone: The Roles of Civil Society Environment, Transparent Laws and Quality of Public Administration in Political Corruption Mitigation / P. A. G. Villanueva // International Journal of Public Administration. – 2020. – Vol. 43, iss. 6. – P. 552–561. – DOI: 10.1080/01900692.2019.1638933.
27. Поросенков Г. А. Коррупционные риски при уголовном преследовании предпринимателей / Г. А. Поросенков // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности: российский и зарубежный опыт : сб. тез. докл. и ст. VII междунар. науч.-практ. конф. – М. : Третьяковъ, 2020. – С. 267–271.

28. Wang X. Regulation and corruption in transitional China / X. Wang // Journal of Chinese Economic and Business Studies. – 2019. – Vol. 1, iss. 17. – P. 47–64. – DOI: 10.1080/14765284.2019.1588594.
29. Kirby N. From Anticorruption to Public Integrity in Handbook on Corruption / N. Kirby // Ethics and Integrity in Public Administration / ed. A. Graycar. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. – P. 463–481.
30. Rothstein B. Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey / B. Rothstein, N. Sorak. – Gothenburg : Gothenburg University, 2017. – 53 p.
31. Kouchaki M. The Ethical Perils of Personal, Communal Relations: A Language Perspective / M. Kouchaki, F. Gino, Y. Feldman // Psychological Science. – 2019. – Vol. 30, iss. 12. – P. 1745–1766. – DOI: 10.1177/0956797619882917.
32. Цирин А. М. Пределы антикоррупционного этического регулирования государственной и муниципальной службы / А. М. Цирин, Н. М. Тугучев // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 187–198. – DOI: 10.12737/jrl.2021.055.
33. Денисенко В. В. Показатели и методика вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел и условий их функционирования / В. В. Денисенко, Е. Н. Майорова // Правопорядок: история, теория, практика. – 2021. – № 1 (18). – С. 13–18.
34. Reiner R. The politics of the police / R. Reiner. – 4th ed. – New York : Oxford University Press, 2010 – 334 p.
35. Hodgkinson T. Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement / T. Hodgkinson, T. Caputo, M. L. McIntyre // Crime Science. – 2019. – Vol. 8. – Art. 13. – DOI: 10.1186/s40163-019-0108-x.
36. Kazun A. Stopping the feast in times of plague: fighting criminal corporate raiding in diverse Russian regions / A. Kazun // Post-Soviet Affairs. – 2020. – Vol. 36, iss. 5–6. – P. 416–433. – DOI: 10.1080/1060586X.2020.1787672.
37. Долотов Р. О. Институт уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и митгирование коррупционных рисков при уголовном преследовании предпринимателей / Р. О. Долотов, Г. А. Поросенков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 1 (48). – С. 203–214. – DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3726.
38. Addo A. Controlling petty corruption in public administrations of developing countries through digitalization: An opportunity theory informed study of Ghana customs / A. Addo // The Information Society. – 2021. – № 2 (37). – P. 99–114. – DOI: 10.1080/01972243.2020.1870182.
39. Масленникова Л. Н. Опыт цифровизации уголовного судопроизводства Федеративной Республики Германия... и возможности его использования при цифровизации уголовного судопроизводства России / Л. Н. Масленникова, Т. Е. Сушина // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 6. – С. 214–224. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.214-224.
40. Малышева О. А. Особенности доказывания, осуществляемого следователем, в условиях цифровизации уголовного судопроизводства / О. А. Малышева // Вестник университета им. О. Е. Кутафина. – 2020. – № 10. – С. 82–88. – DOI: 10.17803/2311-5998.2020.74.10.082-088.

## REFERENCES

1. Borisov S.R., Bludyan M.A., Kallista M.A., Melnikov I.V. Protection of entrepreneurs' rights by business unions and associations from unlawful administrative pressure and criminal pursuit. *Biznes. Obshchestvo. Vlast' = Business. Society. Power*, 2019, no. 2 (32), pp. 74–84. (In Russ.).
2. Jani P.S. Fraud: The time of emergence of intent. *Zakonnost' = Legality*, 2017, no. 3, pp. 35–39. (In Russ.).
3. Esakov G.A. *Economic criminal law: General part*. Moscow, HSE Publ., 2019. 359 p. DOI: 10.17323/978-5-7598-1799-4. (In Russ.).
4. Klepitskii I.A. *New economic criminal law*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 984 p. DOI: 10.31085/9785392331284-2020-984. (In Russ.).
5. Gravina A.A. Trends of development of criminal law at the modern stage. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 11, pp. 95–106. DOI: 10.12737/21994. (In Russ.).
6. Kozbanov A.I. Tendencies and perspectives of protection of entrepreneurs from illegal criminal prosecution in modern Russia. *Evraziiskaya advokatura = Eurasian Advocacy*, 2018, no. 1 (32), pp. 30–33. (In Russ.).
7. Borovkov A.A. *Fraud in the sphere of entrepreneurial activity (parts 5-7 of the article 159 of the Criminal Code of the RF): problems of criminal-legal regulation and qualification*, Cand. Diss. Krasnoyarsk, 2018. 240 p. (In Russ.).

8. Gorobets K.V. *Fraud under the criminal law of Russia and France. Comparative legal analysis*, Cand. Diss. Moscow, 2009. 194 p. (In Russ.).
9. Garmaev Yu.P., Ivanov E.A., Markuntsov S.A. *Anticorruption compliance in the Russian Federation: interdisciplinary aspects*, Monograph. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).
10. Esakov G.A. Compliance and prevention of risks of criminal and administrative liability. *Zakon = Law*, 2021, no. 5, pp. 74–81. (In Russ.).
11. Yani P.S., Prokhorov N.V. Anti-corruption compliance in the criminal justice field as a content element. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2018, no. 8, pp. 54–57. (In Russ.).
12. Golovin A. Objectives criminalistics in protecting business from unlawful criminal prosecution. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Proceedings of Tula State University. Economic and legal sciences*, 2016, iss. 3, pt. 2, pp. 26–34. (In Russ.).
13. Thurik R., Wennekers S. Entrepreneurship, small business and economic growth. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 2004, vol. 11, iss. 1, pp. 140–149. DOI: 10.1108/14626000410519173.
14. Kazun A.P., Titova M.M. Fifty shades lighter: how raiding in Russia changed from 2011 to 2015? *Obshchestvennye nauki i sovremennost' = Social Sciences and Modernity*, 2018, no. 4, pp. 22–36. DOI: 10.31857/S086904990000778-7. (In Russ.).
15. Paneyakh E., Titaev K., Shklyarchuk M. *Trajectory of the criminal case: institutional analysis of Russian criminal justice system*. St. Petersburg, European University in St. Petersburg Publ., 2018. 476 p. (In Russ.).
16. Grinenko A.V. *Criminal Procedure Code of the Russian Federation*, article-by-article scientific and practical commentary. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 968 p. (In Russ.).
17. Krylova D.V., Ryabov A.A. Interdisciplinary res judicata in criminal proceedings. *Sud'ya = Judge*, 2020, no. 1, pp. 39–43. (In Russ.).
18. Khilyuta V.V. Mercenary purpose in theft: are there limits to broad interpretation? *Lex russica*, 2020, no. 4, pp. 93–102. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.161.4.093-102. (In Russ.).
19. Kremneva A.P., Khukhorev S.V. Plaintiff refers to materials of criminal case. Will the court accept such evidence. *Arbitrazhnaya praktika dlya yuristov = Arbitration practice for lawyers*, 2018, no. 9 (37), pp. 14–21. (In Russ.).
20. Sasov K.A. How taxmen use a criminal case in a tax dispute. *Nalogovye spory = Tax disputes*, 2019, no. 7, available at: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/articles-comments-interviews/how-the-tax-authorities-use-criminal-case-in-a-tax-dispute-//> (accessed: May 15, 2021). (In Russ.).
21. Novichkova E.E., Shakhmayev M.M. Issues of assessment of the activities of internal affairs bodies. *Vestnik Ural'skogo finansovo-yuridicheskogo instituta = Bulletin of the Ural Financial and Legal Institute*, 2018, no. 4 (14), pp. 65–71. (In Russ.).
22. Shklyaruk M., Skugarevskii D., Dmitrieva A., Skifskii I., Begtin I. *Criminal statistics: mechanisms of formation, causes of distortion, ways of reform*, research report. St. Petersburg, Moscow, Norma Publ., Center for independent social research and education Publ., 2015. 122 p. (In Russ.).
23. Solomon Jr P.H. Accusatorial bias in Russian criminal justice, in: Kurkchiyan M., Kubal A. (eds.). *A Sociology of Justice in Russia*, Cambridge University Press, 2018, pp. 170–204.
24. Krylova D.V. (ed.). *Ethical aspects of prevention of legal and corruption risks in the public and corporate sectors*. Moscow, HSE Publ., 2021. 62 p. (In Russ.).
25. Tikhomirov Y.A. *Law: traditions and new turns*, Monograph. Moscow, BlokPrint Publ., 2021. 208 p. (In Russ.).
26. Villanueva P.A.G. Why civil society cannot battle it all alone: the roles of civil society environment, transparent laws and quality of public administration in political corruption mitigation. *International Journal of Public Administration*, 2020, vol. 43, iss. 6, pp. 552–561. DOI: 10.1080/01900692.2019.1638933.
27. Porosenkov G.A. Corruption risks in the prosecution of entrepreneurs, in: *Organizatsionno-upravlencheskie mehanizmy antikorruptsionnoi deyatel'nosti: rossiiskii i zarubezhnyi opyt*, collection of abstracts and articles of the 7th International Scientific Conference, Moscow, Tret'yakov Publ., 2020, pp. 267–271. (In Russ.).
28. Wang X. Regulation and corruption in transitional China. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 2019, vol. 17, iss. 1, pp. 47–64. DOI: 10.1080/14765284.2019.1588594.
29. Kirby N. From anticorruption to public integrity in handbook on corruption, in: Graycar A. (ed.). *Ethics and integrity in public administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, pp. 463–481.

30. Rothstein B., Sorak N. *Ethical codes for the public administration: a comparative survey*. Gothenburg, Gothenburg University Publ., 2017. 53 p.
31. Kouchaki M., Gino F., Feldman Y. The ethical perils of personal, communal relations: a language perspective. *Psychological Science*, 2019, vol. 30, iss. 12, pp. 1745–1766. DOI: 10.1177/0956797619882917.
32. Tsirin A.M., Tuguchev N.M. Limits of anti-corruption ethical regulation of state and municipal service. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, no. 4, pp. 187–198. DOI: 10.12737/jrl.2021.055. (In Russ.).
33. Denisenko V.V., Mayorova E.N. Indicators and methodology for non-departmental assessment of the activities of internal affairs bodies and their functioning conditions. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika = Law and order: history, theory, practice*, 2021, no. 1 (18), pp. 13–18. (In Russ.).
34. Reiner R. *The politics of the police*, 4th ed. New York, Oxford University Press, 2010. 334 p.
35. Hodgkinson T., Caputo T., McIntyre M. L. Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement. *Crime Science*, 2019, vol. 8, art. 13. DOI: 10.1186/s40163-019-0108-x.
36. Kazun A. Stopping the feast in times of plague: fighting criminal corporate raiding in diverse Russian regions. *Post-Soviet Affairs*, 2020, vol. 36, iss. 5–6, pp. 416–433. DOI: 10.1080/1060586X.2020.1787672.
37. Dolotov R.O., Porosenkov G.A. Institute of the Presidential Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights and mitigation of corruption risks in the criminal prosecution of entrepreneurs. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, 2022, no. 1, pp. 203–214. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3726. (In Russ.).
38. Addo A. Controlling petty corruption in public administrations of developing countries through digitalization: An opportunity theory informed study of Ghana customs. *The Information Society*, 2021, no. 2 (37), pp. 99–114. DOI: 10.1080/01972243.2020.1870182.
39. Maslenikova L.N., Sushina T.E. Experience of criminal proceedings digitalization in the Federal Republic of Germany and possibilities of its use in the criminal proceedings digitalization in Russia. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, vol. 15, iss. 6, pp. 214–224. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.214-224. (In Russ.).
40. Malysheva O.A. Features of criminal procedure evidence carried out by the investigator, in the context of digitalization of criminal proceedings. *Vestnik universiteta im. O. E. Kutafina = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2020, no. 10, pp. 82–88. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.74.10.082-088. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поросенков Геннадий Андреевич – эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики  
Высшая школа экономики  
101000, Россия, г. Москва, Мясницкая ул., 20  
E-mail: gporosenkov@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-6487-9371

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

Gennadii A. Porosenkov – expert, Laboratory for Anti-Corruption Policy  
*HSE University*  
20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000, Russia  
E-mail: gporosenkov@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-6487-9371

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Поросенков Г.А. Типичные коррупционные проявления при уголовном преследовании предпринимателей / Г. А. Поросенков // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 224–239. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).224-239.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Porosenkov G.A. Typical corrupt practices in the criminal prosecution of businessmen. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 224–239. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).224-239. (In Russ.).

---

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

## THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

---

УДК 340.131

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).240-251



### ТЕМПОРАЛЬНЫЕ НОРМЫ ИНСТИТУТА БАНКРОТСТВА\*

Е.В. Любимова, М.Г. Суханова

Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

**Информация о статье**

Дата поступления –  
8 марта 2022 г.

Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Рассматривается законодательство о банкротстве, относящееся к наиболее динамично развивающимся сферам правового регулирования. Длительность процедур несостоительности обуславливает возникновение ситуации, когда за период банкротства применимое законодательство претерпевает существенные изменения. В этом случае для участников дела о банкротстве принципиальным становится вопрос о применении к возбужденной процедуре нововведений, существенным образом влияющих на комплекс прав и обязанностей ее участников. Проведенный анализ изменяющихся законодательства о банкротстве норм позволяет констатировать отсутствие единого подхода законодателя к установлению правил их применения. Указывается на необходимость разработки единого критерия применения новых норм о банкротстве, предлагается вариант решения обозначенной проблемы.

**Ключевые слова**

Темпоральность правовых норм,  
изменение законодательства о  
банкротстве, применимая  
редакция закона, эффективность  
правовой нормы, банкротство  
застройщика, правовая  
определенность

Темпоральность правовых норм, изменение законодательства о банкротстве, применимая редакция закона, эффективность правовой нормы, банкротство застройщика, правовая определенность

### TEMPORAL PROVISIONS OF THE BANKRUPTCY DOCTRINE\*\*

Evgeniya V. Lyubimova, Marina G. Sukhanova

Perm State National Research University, Perm, Russia

**Article info**

Received –

2022 March 8

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

In the context of the burgeoning Russian insolvency law, the applicable regulations may undergo essential changes over a bankruptcy period due to lengthy insolvency procedures. In such case, a pivotal question for the bankruptcy participants is the application of legal developments that significantly affect the participants' scope of rights and obligations to the initiated procedure.

This study is aimed to develop and substantiate a unified procedure for the commencement of legal provisions governing the bankruptcy procedure.

The following tasks promote the above purpose:

- 1) Determining applied options of commencement of amendments to the Insolvency Law;
- 2) Weighing strengths and weaknesses of the determined options;
- 3) Concluding on the most suitable procedure for commencement of amendments in these legal relationships.

The analysis of amendments to the Insolvency Law highlights the absence of a legislator's unified approach. The article outlines seven models of amendments commencement used by the legislator:

- 1) amendments to the Insolvency Law do not describe the commencement procedure, so the general rule applies here: entry into force after ten days upon the date of their official publication;

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-01576, <https://rscf.ru/project/22-28-01576/> «Темпоральность правовых норм в условиях реформирования российского законодательства».

\*\* The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, project No. 22-28-01576, <https://rscf.ru/project/22-28-01576/> "The temporality of legal norms in the context of Russian law reforming".

- 2) amendments to the Insolvency Law explicitly specify the date of entry into force or the period on the expiry of which the amendments enter into force;
- 3) amendments to the Insolvency Law enter into force on the day of their official publication;
- 4) amendments to the Insolvency Law apply in bankruptcy cases in which proceedings are initiated after the date of the amendments commencement;
- 5) amendments to the Insolvency Law single out a cluster of legal relationships (e.g. legal relationships in current costs accounting) to which the amendments apply immediately (which is an exception to the general term of amendments commencement);
- 6) amendments to the Insolvency Law specify legal facts, given which a new version of the law shall or shall not apply; in particular, the legislator has used the following juridical facts (1) the beginning of settlements with creditors of the third priority; (2) the completion of a monitoring procedure in relation to an indebted developer;
- 7) amendments to the Insolvency Law imply an extension of new rules to earlier existing legal relationships.

Following the analysis of strengths and weaknesses of the given models the authors believe that a new legal regulation (if any) shall be recognized when the bankruptcy case moves from one procedure to another. At the date of transition, the current version of the law in force is determined, its reference indicated in the judicial act. This mechanism allows the parties to the legal relationship to know with certainty the legal assessment from the judicial act and to build on the new legal regulation in their line of conduct. In the event of a fundamental change in the law, the parties will be protected by the current procedure as a temporary safeguard.

This will make the bankruptcy procedure foreseeable for the parties and prevent unpredictable risks that did not exist at the initiation of the bankruptcy proceedings.

## 1. Введение

Процедура банкротства предполагает достаточно продолжительный период, в течение которого совершаются разнообразные действия большого числа субъектов правоотношений (должника, кредиторов, арбитражного управляющего и др.). Правоотношения, возникающие при банкротстве должника, по большей части характеризуются как длящиеся. Согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за I квартал 2021 г. рассмотрено 1 595 дел свыше срока, установленного ст. 51 (7 месяцев), ст. 228 (1 месяц) Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)<sup>1</sup> (далее – Закон о банкротстве) (исключая сроки оставления без движения заявления, приостановления производства по делу)<sup>2</sup>; за 2020 г. рассмотрено 3 137 дел свыше установленных сроков<sup>3</sup>.

На основе анализа указанных статистических данных можно утверждать о высокой востребован-

ности рассматриваемого института: так, в 2020 г. принято к производству 169 859 дел о банкротстве<sup>4</sup>, за первое полугодие 2021 г. – 121 996 дел о банкротстве<sup>5</sup>. По мнению И.И. Шувалова, в периоды неблагополучной экономической обстановки как в России, так и в мире банкротство организаций, а также индивидуальных предпринимателей приобретает массовый характер. Несомненно, указанная ситуация влияет на экономику страны в целом, затрагивает иные публичные интересы (сохранение рабочих мест, фискальные интересы и т. д.). В этом случае частные интересы несостоятельного хозяйствующего субъекта, а также его кредиторов становятся не только их интересами (т. е. частными), но и публичными [1, с. 105–107].

Последнее десятилетие наблюдается чрезвычайно высокая правотворческая активность законодателя. По мнению Г.А. Жилина, такая нестабильность объясняется, в частности, ненадлежащим вниманием законодателя при принятии последних про-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>2</sup> Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 6 месяцев 2021 года (дата составления 24.11.2021). URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=79&item=5670> (дата обращения: 19.03.2022)

<sup>3</sup> Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 12 месяцев 2020 года (дата составления 24.11.2021) URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=79&item=5670> (дата обращения: 19.03.2022)

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 6 месяцев 2021 года.

цессуальных кодексов к содержательным источникам процессуального права [2, с. 79–80]. Также в научной литературе отмечается, что произошло усложнение текста нормативных актов, в частности, число длинных предложений в законодательстве существенно (в пять раз) возросло по сравнению с законодательством первых лет современной российской государственности [3, с. 50–51]. На современном этапе констатируется неполнота, отрывочность, неоднородность, раздробленность и неопределенность правового массива, несмотря на действие многочисленных нормативных правовых актов и большое число правотворческих инициатив, исходящих от различных субъектов правотворчества; фрагментация присуща национальному и международному праву, характерна не только для нормативного правового массива, но и для иных источников права, судебной практики, правовой доктрины, программно-стратегических документов и пр. [4, с. 27].

Обозначенные тенденции в полной мере характерны для комплекса отечественных правовых норм, регламентирующих проведение процедур банкротства. При этом нельзя не согласиться с мнением, высказанным в юридической литературе, что, несмотря на крайне динамичное развитие законодательства о банкротстве, при регулировании отдельных вопросов несостоятельности проблемность законодательства ощущается крайне остро [5, с. 121].

С учетом того что в процедуре банкротства зачастую сталкиваются интересы сразу нескольких участников указанных правоотношений с разнородным статусом, недостаточная четкость правового регулирования, отсутствие единого подхода к применению вновь принятых правовых норм к уже инициированным процедурам могут создать неопределенность правового регулирования рассматриваемых правоотношений, породить споры в и без того конфликтной среде.

Применительно к законодательству о несостоятельности отсутствие определенности в порядке применения новой редакции нормативных правовых актов во многом обусловлено тем, что при банкротстве должника возникают как материальные, так и процессуальные правоотношения. При этом иногда достаточно сложно провести их четкое разграничение, что, безусловно, осложняет процесс право-

применения. В юридической литературе обращается внимание на диалектическое единство, взаимовлияние и взаимообусловленность материально-правового и процессуального регулирования несостоятельности; материальные нормы о несостоятельности (банкротстве) получают реализацию только посредством судебной правоприменительной деятельности. Процессуальная форма судопроизводства по делам о банкротстве является неотъемлемым компонентом системы правового регулирования несостоятельности (банкротства), важным его звеном, без которого немыслима сама эта система, слаженное действие ее элементов [6, с. 212–213].

В контексте темпоральности правовых норм дополнительная сложность связана с тем, что нормы материального и процессуального права вступают в силу по-разному.

Общее правило применения новых нормативных правовых актов в сфере материального права закреплено в ст. 4 Гражданского кодекса (далее – ГК) РФ<sup>6</sup>, согласно которой *акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие*. В порядке исключения в этой же норме отмечено, что *действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом*. Однако применительно к длящимся правоотношениям предусмотрено более сложное регулирование: в силу ч. 2 ст. 4 ГК РФ по отношениям, возникшим до введения в действие акта гражданского законодательства, он применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Отношения сторон по договору, заключенному до введения в действие акта гражданского законодательства, регулируются в соответствии со ст. 422 ГК РФ.

Общее правило применения новых нормативных правовых актов в сфере арбитражного судопроизводства закреплено в ч. 3 ст. 3 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ<sup>7</sup>, в силу которой *судопроизводство в арбитражных судах осуществляется в соответствии с федеральными законами, действующими во время разрешения спора и рассмотрения дела, совершения отдельного процессуального действия или исполнения судебного*

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 22.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

акта. Иными словами, новые нормы процессуального права вступают в силу на всей территории России одномоментно и вне зависимости от стадии процесса, на которой находится то или иное дело.

Закон о банкротстве не содержит специальных правил относительно вступления в силу новых норм права, поэтому правоотношения, возникающие в связи с процедурой банкротства, представляют особый интерес с точки зрения их правового регулирования в условиях постоянной изменчивости правовых норм.

Несмотря на высокую публикационную активность ученых в сфере банкротства, проблематика вступления в силу поправок комплексно не анализировалась. Проведены исследования отдельных аспектов: филиалы и представительства должника [7]; банкротство граждан [8]; банкротство застройщиков [9]; субординация требований кредиторов [10]; субсидиарная ответственность [11–14]; убытки [15]; исковая давность [16; 17].

Целью данного исследования является разработка и обоснование унифицированного порядка вступления в силу правовых норм, регулирующих процедуру банкротства.

Достижению указанной цели способствует решение задач:

- 1) установить используемые варианты вступления в силу поправок в Закон о банкротстве;
- 2) сравнить преимущества и недостатки выявленных вариантов;
- 3) сделать вывод о наиболее подходящем порядке вступления в силу поправок для данных правоотношений.

## **2. Порядок вступления в силу нормативных правовых актов в сфере банкротства**

Анализ нормативных правовых актов, которыми вносились изменения в законодательство Российской Федерации о несостоятельности, позволяет констатировать отсутствие единообразного подхода законодателя к определению порядка их применения к продолжающимся процедурам банкротства.

При этом используемые варианты вступления в силу изменений в Закон о банкротстве можно подразделить на семь моделей:

- 1) в нормативном правовом акте, вносящем изменения в Закон о банкротстве, не описан порядок вступления в силу нововведений, поэтому применя-

ется общее правило: федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования<sup>8</sup>;

2) в нормативном правовом акте, вносящем изменения в Закон о банкротстве, прямо указана дата вступления поправок в силу или период, по истечении которого поправки вступают в силу (без привязки к процедурам, применяемым в деле о банкротстве, или к иным действиям либо событиям); такой способ позволяет создать переходный период, в течение которого участники правоотношений могут успеть реализовать права (или обязанности) либо отложить совершение действий в зависимости от того, какое применимое право для них выгодно;

3) нормативный правовой акт, вносящий изменения в Закон о банкротстве, вступает в силу со дня его официального опубликования; такой способ исключает переходный период для участников правоотношений;

4) в нормативном правовом акте, вносящем изменения в Закон о банкротстве, указано на то, что новая редакция закона применяется в делах о банкротстве, производство по которым возбуждено после дня вступления в силу поправок; такой способ дает участникам правоотношений возможность повлиять на дату возбуждения дела о банкротстве и тем самым выбрать применимое право;

5) в нормативном правовом акте, вносящем изменения в Закон о банкротстве, выделена группа правоотношений (к примеру, правоотношения по учету текущих расходов), к которым сразу же применяются поправки (что является исключением из общего срока вступления в силу данных изменений);

6) в нормативном правовом акте, вносящем изменения в Закон о банкротстве, содержатся указания на юридические факты, при наличии которых применяется или не применяется новая редакция закона; в частности, законодателем использованы такие юридические факты, как (а) начало расчетов с кредиторами третьей очереди; (б) завершение процедуры наблюдения в отношении должника-застройщика;

7) нормативный правовой акт, вносящий изменения в Закон о банкротстве, предполагает распространение новых норм на ранее возникшие правоотношения.

<sup>8</sup> Статья 6 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, фе-

деральных законов, актов палат Федерального Собрания». – Российская газета. 1994. № 111.

В отношении последней модели интересно, что подобного прямого указания в нормативном правовом акте нет, однако в заключительных положениях закона содержится указание на возникновение у участников дела о банкротстве новых обязанностей. В частности, у арбитражного управляющего возникает обязанность внести изменения в реестр требований кредиторов путем исключения требований юридических лиц в отношении требований о передаче жилых помещений; путем включения требований граждан – участников долевого строительства в отношении машино-мест и нежилых помещений; также у арбитражных управляющих возникает право получить аккредитацию в Фонде защиты прав граждан – участников долевого строительства, которая является обязательным условием дальнейшего сопровождения дела о банкротстве застройщика. С серьеznой проблемой обратной силы закона столкнулись участники правоотношений при введении в силу главы о субсидиарной ответственности [18].

При сопоставлении указанных моделей можно обнаружить преимущества и недостатки каждой из них.

**Первый, второй и третий варианты** предполагают, на наш взгляд, применение норм ч. 2 ст. 4 ГК РФ или ч. 3 ст. 3 АПК РФ – в зависимости от того, материальные или процессуальные нормы подверглись изменениям. Как отмечалось ранее, основная сложность заключается в том, что не всегда можно разделить правоотношения, возникающие в банкротстве, на материальные и процессуальные. В частности, внесение изменений в реестр требований кредиторов представляет собой судебную процедуру определения размера и состава требований, а также последующее их отражение арбитражным управляющим в реестре. В связи с этим изменение порядка включения в реестр означает изменение как материальных, так и процессуальных правоотношений.

Другая проблема в том, что участники дела о банкротстве могут вступать как в материальные, так и в процессуальные правоотношения в разное время: одна группа кредиторов являлась инициатором дела о банкротстве, поэтому наделена правами, обязанностями, а также совершила фактические действия по реализации прав и обязанностей начиная с момента возбуждения дела о банкротстве; другая группа кредиторов посчитала возможным принять участие на этапе закрытия реестра требований кредиторов в процедуре конкурсного производства.

Ярким примером обозначенной проблемы являются отраженные в ст. 201.9, 201.12-2 Закона о

банкротстве нововведения, касающиеся изменения статуса участника строительства – юридического лица. Указанные нововведения встретили критику в юридической литературе как порождающие неопределенность статуса участника строительства, являющегося юридическим лицом [19]. Такая критика представляется вполне обоснованной, поскольку на момент установления своих требований в реестр участников строительства на дату начала процедуры банкротства застройщика такой участник строительства мог рассчитывать на передачу жилого помещения, а в связи с внесенными изменениями в ходе процедуры банкротства ему остается только надеяться на столь значительное пополнение конкурсной массы, которого будет достаточно для погашения требований четвертой очереди, в которую такие кредиторы были перенесены. Реалии проведения процедур банкротства в России свидетельствуют о том, что такой сценарий реализуется крайне редко.

Несомненным преимуществом **четвертого варианта** является то, что положения ГК РФ и АПК РФ не применяются, поскольку правоотношения в связи с несостоятельностью должника еще не возникли. При таком регулировании обеспечивается ясность применимого права. Однако стоит отметить, что такой подход не свойствен процессуальным правоотношениям, поэтому совершение процессуальных действий по разным редакциям закона будет требовать дополнительного внимания судей, рассматривающих дела о банкротстве, и предполагать установление в каждом конкретном случае редакции закона, действующей на дату возбуждения дела. К примеру, в среднем Закон о банкротстве меняется 6–7 раз в год (за 20 лет принято 132 закона о внесении изменений в Закон о банкротстве). Следовательно, при повсеместном использовании четвертого порядка вступления в силу поправок все поступающие в течение года в производство суда заявления фактически распределяются на 6–7 групп в соответствии с применимой редакцией Закона о банкротстве. Рассматриваемый метод допускает одновременное применение большого числа редакций одного и того же закона. Указанное обстоятельство будет создавать ситуации, при которых одинаковый фактический состав будет квалифицирован по-разному в связи с тем, что дела о банкротстве были начаты в разное время, что породит противоречие в судебной практике.

**Пятый и шестой варианты**, основанные на использовании совокупности юридических фактов или выделения группы кредиторов, чрезвычайно слож-

ны с практической точки зрения, поскольку для установления применимого права требуется расширить предмет доказывания по делу. В научной литературе отмечается, что «при помощи оговорки повышается универсальность юридической нормы, правовому регулированию придается необходимая гибкость, а правоприменильному процессу – широта, гуманность, за счет чего усиливаются функции права, его социальная и нравственная ценность. Однако прибегать к оговоркам следует в соответствии с точным отражением текстуального выражения и объективной необходимости их употребления для правоприменильнного процесса, в том числе за счет установления пределов правовой оговорки, строгости юридического и лингвистического стиля, исключающего омонимичность, двусмысленное толкование» [20, с. 20]. Юридическая техника написания оговорок в нормативных актах о банкротстве допускает явные логические противоречия, что повышает конфликтность правоотношений. Поэтому полагаем, что такой метод создает искусственную разницу в правовом регулировании одинаковых дел о банкротстве.

Более того, может возникнуть ситуация, когда в рамках одной процедуры изменится объем правомочий отдельной категории кредиторов. Иллюстрацией такой ситуации, серьезно обострившей конфликт интересов в рамках процедур банкротства застройщиков, явилось внесение изменений в законодательство в части изменения положения залоговых кредиторов, не являющихся участниками строительства. Так, Федеральным законом от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ<sup>9</sup> предусмотрено правило о прекращении залога на объект долевого строительства в случае передачи объекта Фонду защиты прав граждан – участникам строительства в порядке, предусмотренном Законом о банкротстве.

Указанное нововведение существенным образом ухудшило положение залоговых кредиторов несостоятельного застройщика. Следует обратить внимание, что ранее в юридической научной литературе указывалось на необходимость предоставления залоговым кредиторам и гражданам – участникам строительства равных прав на удовлетворение своих требований при реализации предмета залога

вне зависимости от того, являются или нет эти граждане залогодержателями в отношении реализуемых объектов незавершенного строительства и земельного участка [21]. При этом указанная позиция была направлена на предоставление гражданам – участникам строительства дополнительных гарантий и недопустимости предоставления более привилегированного положения залоговым кредиторам.

В рассматриваемом законодательном нововведении законодатель пошел еще дальше и фактически лишил залоговых кредиторов надежды на удовлетворение их требований в процедуре банкротства застройщика, распространив новые правила на дела о банкротстве, производство по которым возбуждено до дня вступления в силу Федерального закона от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ, при условии, что к этому дню не начаты расчеты с кредиторами третьей очереди.

Это, безусловно, не могло не спровоцировать массовое обжалование выносимых в делах о банкротстве судебных актов о передаче имущественных прав застройщика Фонду со стороны залоговых кредиторов, которые при включении в реестр могли рассчитывать на удовлетворение своих требований, а в связи с нововведениями фактически лишились своего залогового статуса.

Острота проблемы применения изложенных нововведений подтверждается позицией Верховного Суда РФ, который приостановил рассмотрение кассационных жалоб, затрагивающих обозначенные изменения, и направил запрос в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ положений ч. 14 и 17 ст. 16 Федерального закона от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ (в той мере, в которой этими положениями в системе действующего правового регулирования допускается приданье обратной силы нормам о прекращении залоговых прав кредиторов, не являющихся участниками строительства, без выплаты им справедливой компенсации при передаче земельного участка, объекта строительства фонду в рамках дела о банкротстве застройщика)<sup>10</sup>. Представляется, что позиция, которая будет высказана по указанному вопросу Конституционным Судом РФ, существенным образом может повлиять на понимание

<sup>9</sup> Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 26. Ст. 3317.

<sup>10</sup> Определение ВС РФ от 21 февраля 2022 г. № 309-ЭС18-13770 (4-6) по делу №А50-10848/2014 URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?Number=%D0%9050-10848%2F2014> (дата обращения: 10.03.2022)

временности правовых норм законодательства о банкротстве.

**Седьмой вариант** представляется крайне нежелательным исключением из общего правила о действии закона во времени и должен сопровождаться весомой аргументацией и значительным переходным периодом.

В пояснительных записках к нормативным правовым актам, изменяющим Закон о банкротстве, не содержится аргументации относительно выбранного законодателем порядка вступления в силу поправок, что вызывает вопрос о целесообразности столь дифференцированного подхода.

Изложенные критические замечания свидетельствуют о неподходящем характере общих правил вступления закона в силу и, как следствие, обосновывают необходимость поиска специального правового регулирования вступления в силу поправок в Закон о банкротстве.

### **3. Текущая процедура банкротства как переходный период при изменении законодательства**

При разработке оптимальной модели правового регулирования представляется необходимым исходить из того, что чаще всего эффективность права отождествляют с результативностью (достижением цели правовой нормы) [22, с. 218]; критериями эффективности норм права называют частоту применения закона, меру конфликтности регулируемых общественных отношений, а также пропорциональное отношение числа фактов правомерного поведения к числу случаев неправомерного поведения [23, с. 5]. Нельзя не согласиться с замечанием Д.А. Савельева о том, что создание качественного текста будет способствовать более четкому формулированию идей, заложенных в правовой акт [3, с. 51].

В научной литературе обращается внимание на то, что изменения гражданского законодательства должны отвечать онтологическому и логическому критериям, требованию правовой определенности, соблюдению прав человека и гражданина [24, с. 733].

В отношении же законодательства о банкротстве отмечается, что зачастую законодательная регламентация отношений, связанных с несостоятельностью, основана не на проработанном теоретическом базисе, а на конкретных утилитарных потребностях ситуации; указывается, что многие нормы действующего Закона о банкротстве принятые исключительно в ответ на злоупотребления определенных субъектов, что, в свою очередь, порождает злоупотребления тех, кого предыдущая редакция пыталась защитить [25, с. 595]. Такие тенденции при создании

правовых норм не могут не оказывать влияния на эффективность принимаемых нововведений.

К.Л. Брановицким отмечается, что качество правосудия зависит от учета общественного мнения при формулировке задач. «Обращает на себя внимание начало формирования у граждан РФ (каждый четвертый гражданин) представления о правосудии как системе специфических "услуг" населению, которые должен обеспечивать вежливый персонал; они должны быть простыми в обращении, скрытыми, удобными в пользовании» [26, с. 534].

В ходе производства по делу о банкротстве предполагается переход участников правоотношений из одной процедуры в другую, при этом такой переход оформляется судебным актом.

При возбуждении дела о банкротстве и рассмотрении первого заявления предлагается зафиксировать на весь период (с даты возбуждения дела до даты рассмотрения заявления по существу) редакцию Закона о банкротстве, действующую на начало периода. Такой подход предполагает стабильность правового регулирования, т. е. предсказуемость правовой квалификации; позволяет участникам процесса рассчитывать на тот правовой результат, который содержится в правовых нормах; позволяет суду не тратить время на установление содержания новых правовых норм и степени их влияния на имеющийся правовой конфликт.

Далее при переходе к процедуре банкротства также предлагается зафиксировать на весь период (с даты введения наблюдения / конкурсного производства / реструктуризации долга / реализации имущества – до даты завершения процедуры) редакцию Закона о банкротстве, действующую на начало периода. В таком случае на весь период процедуры будут ясны правовые последствия для участников правоотношений, заключающиеся в комплексе прав, обязанностей и ответственности; не возникнет потребности тратить время на корректирование поведения субъектов в связи с изменением законодательства, обращаться в суд за разрешением разногласий. Такой подход повышает правовую определенность, делает право более понятным и удобным в применении.

При введении следующей процедуры банкротства предлагается вновь устанавливать применимое право и руководствоваться им в течение следующей процедуры.

В рамках изложенного предполагается учет нового правового регулирования (в случае его возникновения) в момент, когда дело о банкротстве переходит из одной процедуры в другую. На дату пере-

хода определяется действующая редакция закона, ссылка на которую указывается в судебном акте. Такой механизм позволяет участникам правоотношений достоверно знать о правовой квалификации из судебного акта (а не из СМИ, сети «Интернет» или со слов других лиц), а также, вероятно, подготовиться (ознакомиться с правками и установить их содержание) и учитывать новое правовое регулирование в своем поведении. В случае кардинального изменения законодательства стороны будут защищены текущей процедурой как временным буфером.

В доктрине процессуального права детально разработаны правовая природа судебного акта и свойства законной силы.

В юридической литературе судебный акт рассматривается в качестве особого юридического факта [27, с. 255], т. е. выступает основанием возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Предлагаемая зависимость между правками в закон и введением новой процедуры банкротства полностью соответствует природе юридического факта.

По мнению С.Н. Хорунжего, судебное решение не изменяет сложившееся прежде правоотношение, но лишь восстанавливает нарушенное право лица, посредством процессуальной формы санкционирует исполнение принадлежащих истцу правомочий, вытекающих из принадлежащего ему субъективного гражданского права [28, с. 306]. Указанное замечание справедливо для определений о введении процедуры банкротства, поскольку ими санкционируется восстановление прав кредиторов и (или) должника. При этом указание в таких определениях на применимое право является гарантией законности судебного акта.

Согласно позиции С.К. Загайновой, рассмотрение сущности законной силы судебных актов допустимо через окончательное устранение судом правовой неопределенности. Анализ сущности законной силы судебного решения позволяет сделать акцент не на самом акте правосудия как таковом, а на его функциональном предназначении, которое выражается в устранении правовой неопределенности, придании общественным отношениям окончательности, стабильности [29, с. 397]. Представляется, что фиксация применимого права на начало процедуры банкротства отвечает требованию правовой определенности, в то время как использование новой редакции закона во время процедуры объективно требует паузы для анализа изменений и их относимости к данному делу.

Рассматривая роль формализма в процессуальном праве, М.Ш. Пацация отмечает, что потребность судебного устраниния соответствующих правовых конфликтов реализуется по общему правилу именно путем защиты нарушенных или оспоренных прав и законных интересов. «В этом деле оптимальная процессуальная форма не самоцель, а только средство. Если же мы будем относиться к ней как к самоцели, то небезосновательно предположить, что относительно скоро может настать момент, когда недовольство таким правосудием станет очень большой социальной проблемой. Это и понятно, так как неправовое судебное решение, вынесенное самым объективным судом при полнейшем соблюдении формальных требований, само по себе правового конфликта не устраниет, а всего лишь легализует *ad hoc* (т. е. для этого случая) несправедливость, а то и просто произвол» [30, с. 30]. Учитывая данное замечание, отметим, что излишне формальная процедура вступления закона в силу (в день официального опубликования, через 10 дней после официального опубликования и др.) практически не дает участникам дела о банкротстве времени и возможности для маневра. Специфика дела о банкротстве предполагает возможность на собраниях кредиторов (комитета кредиторов) принимать решения, которые будут учитываться судом по итогу текущей процедуры банкротства. В связи с этим идея погашения правового конфликта отвечает возможность «отложить» применение новой редакции закона до момента завершения текущей процедуры банкротства.

#### 4. Заключение

В результате обобщения используемых законодателем механизмов вступления в силу нормативных правовых актов в сфере банкротства, а также на основе сопоставления преимуществ и недостатков выявленных механизмов, мы приходим к следующему.

С учетом интенсивности процесса реформирования отечественного законодательства о банкротстве целесообразна выработка единого подхода к определению момента применения нововведений к уже возникшим отношениям, осложненных несостоятельностью одной из сторон.

Из всех применяемых законодателем моделей вступления в силу изменений законодательства о банкротстве видится наиболее эффективным выбор в качестве точки отсечения даты вынесения судебного акта о введении каждой новой процедуры банкротства. При таком подходе можно предположить, что отдельно взятая процедура банкротства

может являться временным буфером при изменении законодательства. Это позволит сделать процедуру банкротства прогнозируемой для ее участников

и исключит вероятность наступления непредсказуемых рисков, которые отсутствовали на момент возбуждения дела о банкротстве.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Шувалов И. И. Институт банкротства и его роль в период социально-экономического кризиса / И. И. Шувалов // Журнал российского права. – 2021. – № 12. – С. 98–107. – DOI: 10.12737/jrl.2021.151.
2. Жилин Г. А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права / Г. А. Жилин // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6. – С. 73–92.
3. Савельев Д. А. Исследование сложности предложений, составляющих тексты правовых актов органов власти Российской Федерации / Д. А. Савельев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 1. – С. 50–74. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.50.74.
4. Залоило М. В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства / М. В. Залоило // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 1. – С. 27–49. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.27.49.
5. Лукьянчикова Е. Л. Банкротство застройщика: участники долевого строительства не в равных условиях / Е. Л. Лукьянчикова // Российский юридический журнал. – 2019. – № 6 (129). – С. 121–126.
6. Уксусова Е. Е. Гражданское судопроизводство по делам о банкротстве: проблемы законодательного регулирования и правоприменения / Е. Е. Уксусова // Lex russica. – 2014. – № 2. – С. 211–227.
7. Шиткина И. С. Филиалы и представительства общества с ограниченной ответственностью (комментарий к ст. 5 Закона об ООО) / И. С. Шиткина // Хозяйство и право. – 2020. – № 6. – С. 22–36.
8. Терещенко Т. А. На опережение: Верховный Суд высказался по отдельным вопросам процедуры несостоятельности (банкротства) граждан / Т. А. Терещенко, О. Е. Ганюшин // Закон. – 2015. – № 12. – С. 98–105.
9. Чукреев А. А. Погашение требований участников строительства: критический анализ основных положений законодательства о банкротстве застройщиков / А. А. Чукреев // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 12. – С. 69–79.
10. Мифтахутдинов Р. Т. Понижение в очередности (субординация) требований контролирующих должника или аффилированных с ним лиц в российском банкротном праве / Р. Т. Мифтахутдинов, А. И. Шайдуллин. – М. : Закон, 2020. – 136 с. – (Приложение к «Вестнику экономического правосудия Российской Федерации» № 9/2020).
11. Холоденко Ю. В. Проблемы действия норм, регулирующих субсидиарную ответственность при банкротстве, во времени / Ю. В. Холоденко, С. С. Бердников // Юрист. – 2021. – № 6. – С. 19–25. – DOI: 10.18572/1812-3929-2021-6-19-25.
12. Соболев С. И. Препарирование института субсидиарной ответственности при административной ликвидации должника / С. И. Соболев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2021. – № 6. – С. 27–73.
13. Бычкова Е. Н. Правомочия лица, привлекаемого к субсидиарной ответственности, на обжалование судебных актов в деле о банкротстве должника / Е. Н. Бычкова // Арбитражные споры. – 2020. – № 4. – С. 31–42.
14. Тай Ю. В. Сын за отца отвечает. Субсидиарная ответственность членов семьи директора в банкротстве компании / Ю. В. Тай, С. Л. Будылин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 6. – С. 4–22.
15. Егоров А. В. Нетипичные убытки по абз. 2 п. 5 ст. 189.23 Закона о банкротстве: парадокс или потенциальный смысл? / А. В. Егоров // Вестник гражданского права. – 2021. – № 4. – С. 58–103. – DOI: 10.24031/1992-2043-2021-21-4-58-103.
16. Валевская А. А. Специфика правового регулирования и применения специальных сроков исковой давности на примере срока исковой давности привлечения контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности / А. А. Валевская // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 8. – С. 21–25.
17. Егоров А. В. Исковая давность по требованиям о привлечении к субсидиарной ответственности при банкротстве / А. В. Егоров // Вестник гражданского права. – 2018. – № 4. – С. 132–153. – DOI: 10.24031/1992-2043-2018-18-4-132-153.

18. Фаттахов М. Н. К вопросу о действии Федерального закона от 29.07.2017 № 266-ФЗ во времени / М. Н. Фаттахов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 4. – С. 173–176.
19. Славич М. А. Новые правила о банкротстве застройщиков: содержание и перспективы / М. А. Славич // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 10. – С. 37–43.
20. Репьев А. Г. Конкретизация правовой нормы посредством технико-юридической оговорки (на примере словосочетания «в случае») / А. Г. Репьев // Журнал российского права. – 2021. – № 10. – С. 20–34. – DOI: 10.12737/jrl.2021.120.
21. Белоусов В. Н. Механизм удовлетворения требований участников строительства в процессе несостоятельности (банкротства) застройщика / В. Н. Белоусов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 8. – С. 30–35.
22. 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.
23. Рыбаков В. А. Критерии определения эффективности права / В. А. Рыбаков // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 2. – С. 5–13. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).5-13.
24. Бублик В. А. Основные тенденции современного реформирования гражданского законодательства РФ: общая характеристика, онтологические и гносеологические основания, отдельные виды / В. А. Бублик, М. Н. Семякин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 50. – С. 705–737. – DOI: 10.17072/1995-4190-2020-50-705-737.
25. Телюкина М. В. Конкурсная трансформация статуса должника в современных правовых реалиях / М. В. Телюкина // Державинские чтения : сб. ст. XVI Междунар. науч.-практ. конф. – М., 2021. – С. 595–599.
26. Брановицкий К. Л. Общие подходы к понятию качества правосудия и критерии оценки деятельности судов в зарубежных странах и предложения по повышению качества правосудия в Российской Федерации / К. Л. Брановицкий // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2011. – № 9. – С. 525–537.
27. Голубцов В. Г. Судебное решение как юридический факт в гражданском праве: доктринальный дискурс и проблема легальных формулировок / В. Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2021. – Вып. 52. – С. 240–262. – DOI: 10.17072/1995-4190-2021-52-240-262.
28. Хорунжий С. Н. Судебное решение в системе правоотношений (регулятивных, охранительных и процессуальных) / С. Н. Хорунжий // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2008–2009. – № 7–8. – С. 301–310.
29. Загайнова С. К. Теоретические и прикладные аспекты законной силы судебных актов в гражданском и арбитражном процессе / С. К. Загайнова // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2013. – С. 387–434.
30. Пацация М. Ш. Формализм – спасение правосудия? / М. Ш. Пацация // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6. – С. 23–30.

#### REFERENCES

1. Shuvalov I.I. The Institution of Bankruptcy and Its Role During Socio-Economic Crisis. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 12, pp. 98–107. DOI: 10.12737/jrl.2021.151. (In Russ.).
2. Zhilin G.A. Sources of civil and commercial procedural law. *Rossiiskii ezhegodnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessa*, 2007, no. 6, pp. 73–92. (In Russ.).
3. Saveliev D.V. A Study in Complexity of Sentences Constituting Russian Federation Legal Acts. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 1, pp. 50–74. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.50.74. (in Russ.).
4. Zaloilo M.V. Fragmentation as the modern trend in the development of the legal space. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 1, pp. 27–49. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.1.27.49. (In Russ.).
5. Luk'yanchikova E.N. Bankruptcy of a builder: participants of shared construction are not on an equal footing. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2019, no. 6 (129), pp. 121–126. (In Russ.).

6. Uksusova E.E. Civil proceedings in bankruptcy cases: problems of legislative regulation and law enforcement. *Lex russica*, 2014, no. 2, pp. 211–227. (In Russ.).
7. Shitkina I.S. Branches and representative offices of a limited liability company (commentary to Article 5 of the Law on LLC). *Khozyaistvo i pravo = Economy and law*, 2020, no. 6, pp. 22–36. (In Russ.).
8. Tereshchenko T.T., Ganyushin O.E. Proactive solution: the Supreme Court speaks out on certain issues of insolvency (bankruptcy) procedure for citizens. *Zakon = Statute*, 2015, no. 12, pp. 98–105. (In Russ.).
9. Chukreev A.A. Repayment of claims of construction participants: critical analysis of the main provisions of the legislation on bankruptcy of developers. *Imushchestvenye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*, 2014, no. 12, pp. 69–79. (In Russ.).
10. Miftakhutdinov R.T., Shaidullin A.I. *Decrease in Priority (Subordination) of the Claims of the Debtor's Controlling or Affiliated Persons in Russian Bankruptcy Law*, Appendix to the The Herald of Commercial Justice of Russia, No. 9/2020. Moscow, Zakon Publ., 2020. 136 p. (In Russ.).
11. Kholodenko Y.V., Berdnikov S.S. The Issues of the Temporal Implementation of Provisions Regulating Subsidiary Liability in Bankruptcy. *Yurist = Jurist*, 2021, no. 6, pp. 19–25. DOI: 10.18572/1812-3929-2021-6-19-25. (In Russ.).
12. Sobolev S.I. The secondary liability in case of debtor's administrative liquidation: dissecting the legal institute. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = The Herald of Commercial Justice of Russia*, 2021, no. 6, pp. 27–73. (In Russ.).
13. Bychkova E.N. The powers of a person brought to subsidiary liability to appeal against judicial acts in the debtor's bankruptcy case. *Arbitrazhnye spory*, 2020, no. 4, pp. 31–42. (In Russ.).
14. Tay Y.V., Budylin S.L. The son is responsible for his father. The director's family members' subsidiary liability in the company's bankruptcy. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudia Rossiiskoi Federatsii = The Herald of Commercial Justice of Russia*, 2020, no. 6, pp. 4–22. (In Russ.).
15. Egorov A.V. Unusual losses under paragraph 2 of clause 5 of article 189.23 of the bankruptcy law: a paradox or hidden meaning? *Vestnik grazhdanskogo prava = Civil Law Revie*, 2021, no. 4, pp. 58–103. DOI: 10.24031/1992-2043-2021-21-4-58-103. (In Russ.).
16. Valevskaya A.A. Specifics of legal regulation and application of special limitation of action periods on the example of the limitation of action period of bringing persons controlling a debtor to subsidiary liability. *Arbitrazhnyi i grazdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2019, no. 8, pp. 21–25. (In Russ.).
17. Egorov A.V. Limitation period on requirements on the bringing to subsidiary liability in bankruptcy. *Vestnik grazhdanskogo prava = Civil Law Review*, 2018, no. 4, pp. 132–153. DOI: 10.24031/1992-2043-2018-18-4-132-153. (In Russ.).
18. Fattakhov M.N. Temporal scope of Federal law No. 266-ФЗ of 29 July 2017. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = The Herald of Commercial Justice of Russia*, 2018, no. 4, pp. 173–176. (In Russ.).
19. Slavich M.A. New rules of bankruptcy of real estate developers: the content and prospects. *Arbitrazhnyi i grazdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2019, no. 10, pp. 37–43. (In Russ.).
20. Repev A.G. Concretization of the law through a technical and legal clause (using the phrase "in case"). *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, no. 10, pp. 20–34. DOI: 10.12737/jrl.2021.120. (In Russ.).
21. Belousov V.N. Mechanism of satisfaction of demands of participants of construction in the process of insolvency (bankruptcy) of developer. *Arbitrazhnyi i grazdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2014, no. 8, pp. 30–35. (In Russ.).
22. 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.).
23. Rybakov V.A. Criteria for determining the effectiveness of the law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 5–13. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).5-13. (In Russ.).
24. Bublik V.A., Semyakin M.N. Main Trends in Modern Reformation of Civil Legislation of the Russian Federation: General Characteristics, Ontological and Gnoseological Bases, Specific Types. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2020, iss. 50, pp. 705–737. DOI: 10.17072/1995-4190-2020-50-705-737. (In Russ.).
25. Telyukina M.V. Competitive transformation of the debtor's status in modern legal realities, in: *Derzhavinskie chteniya*, Proceedings of 16th International scientific and practical conference, Moscow, 2021, pp. 595–599. (In Russ.).

26. Branovitsky K.L. General approaches to the concept of the quality of justice and criteria for evaluating the activities of courts in foreign countries and proposals for improving the quality of justice in the Russian Federation. *Rossiiskii ezhegodnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessa*, 2011, no. 9, pp. 525–537. (In Russ.).

27. Golubtsov V.G. Court Judgement as a Jural Fact in Civil Law: Doctrinal Discourse and the Problem of Legal Formulations. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2021, iss. 52, pp. 240–262. DOI: 10.17072/1995-4190-2021-52-240-262. (In Russ.).

28. Khorunzhii S.N. Judicial decision in the system of legal relations (regulatory, protective and procedural). *Rossiiskii ezhegodnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessa*, 2008–2009, no. 7–8, pp. 301–310. (In Russ.).

29. Zagainova S.K. Theoretical and applied aspects of the validity of judicial acts in civil and arbitration proceedings. *Rossiiskii ezhegodnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessa*, 2013, pp. 387–434. (In Russ.).

30. Patsatsiya M.S. Formalism – salvation of justice? *Rossiiskii ezhegodnik grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessa*, 2007, no. 6, pp. 23–30. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Любимова Евгения Викторовна** – старший преподаватель кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*  
614068, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15  
E-mail: lubimova.evgenya@gmail.com  
SPIN-код РИНЦ: 1827-9109; AuthorID: 826901

**Суханова Марина Геннадьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и международного права

*Пермский государственный национальный исследовательский университет*  
614068, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15  
E-mail: intlawstud2010@yandex.ru  
SPIN-код РИНЦ: 8828-2562; AuthorID: 1141840

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Evgeniya V. Liubimova** – Senior Lecturer, Department of Commercial Law, Civil and Commercial Process  
*Perm State National Research University*  
15, Bukireva ul., Perm, 614068, Russia  
E-mail: lubimova.evgenya@gmail.com  
RSCI SPIN-code: 1827-9109; AuthorID: 826901

**Marina G. Sukhanova** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Labor and International Law

*Perm State National Research University*  
15, Bukireva ul., Perm, 614068, Russia  
E-mail: intlawstud2010@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 8828-2562; AuthorID: 1141840

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Любимова Е.В. Темпоральные нормы института банкротства / Е.В. Любимова, М.Г. Суханова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 240–251. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).240-251.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lyubimova E.V., Sukhanova M.G. Temporal provisions of the bankruptcy doctrine. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 240–251. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).240-251. (In Russ.).

## ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ДОГОВОРА ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ЕГО ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

А.Э. Колиева<sup>1</sup>, Г.Г. Хачиев<sup>2</sup>, Ф.Р. Конова<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, г. Краснодар, Россия

<sup>2</sup> Международная академия бизнеса и управления, г. Москва, Россия

<sup>3</sup> Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

г. Москва, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –  
14 декабря 2021 г.

Дата принятия в печать –  
20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2022 г.

Представлена теория и практика использования такого правового института, как договор долевого строительства; показаны, с одной стороны, его возможности и преимущества в плане увеличения количества граждан, получивших возможность улучшить свои жилищные условия, но, с другой стороны, и негативные стороны реализации этого права, в том числе увеличение числа обманутых акционеров. Подчеркивается неоднозначность этого правового института на протяжении всей истории его существования была предметом изучения многих ученых. Одним из основных вопросов этих исследований был договор долевого участия как форма выражения правоотношений между девелоперами и участниками долевого строительства, обеспечивающая защиту прав всех сторон указанной сделки. Договор долевого участия рассматривается как основа правоотношений сторон, регулирующая их права и обязанности.

### Ключевые слова

Долевое строительство, договор долевого строительства, застройщик, девелопер, объект долевого строительства, участник долевого строительства, объект недвижимости, закон об участии в долевом строительстве

## THE CONCEPT AND CONTENT OF THE CONTRACT OF PARTICIPATION IN SHARED CONSTRUCTION AND ITS LEGAL CHARACTERISTICS

Angelina E. Kolieva<sup>1</sup>, Georgii G. Khachiev<sup>2</sup>, Fatima R. Konova<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, Krasnodar, Russia

<sup>2</sup> International Academy of Business and Management, Moscow, Russia

<sup>3</sup> Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

### Article info

Received –  
2021 December 14  
Accepted –  
2022 June 20  
Available online –  
2022 September 20

The subject of the research is the contract of participation in shared construction. This type of contract is characterized by a special subject structure and defined as independent bilateral commercial agreement owing to which it stands out of other types of contracts. The practice of using this legal institution shows its possibilities and advantages in terms of increasing the number of citizens who have received the opportunity to improve their housing conditions. Nevertheless, today in Russia there is a question of stopping the use of shared-equity construction because there are also negative aspects of the implementation of this right, including an increase in the number of defrauded shareholders. The ambiguity of this legal institution throughout the history of its existence has been the subject of study by many scientists. One of the main issues of these studies was the equity participation agreement as a form of expression of legal relations between developers and participants in shared construction, which provides protection of the rights of all parties to the specified transaction. The equity participation agreement is the basis of legal relations between the parties and regulates their rights and obligations.

The purpose of this article is to investigate the main features of the contract in shared construction, to summarise different points of view on the definition of this legal document, to consider the algorithm of concluding this kind of contract, to review Russian legislation in the sphere of shared construction, Russian judicial practice and negative aspects of buying real estate units under this type of contracts.

Methodology. A systematic approach was used in combination with logical methods of cognition. It made it possible to study the theoretical, factual and legal grounds of the phenomenon of shared construction in Russia.

The main results, scope of application. The article stipulates the main features of the contract of shared construction, different points of view on the definition of this kind of contracts, the algorithm of concluding a contract of shared construction and Russian judicial practice in this sphere.

## 1. Введение

Основная задача проведенного исследования – определение особенностей правоотношений между девелоперами и участниками долевого строительства, обеспечивающая защиту прав всех сторон указанной сделки.

Актуальность темы статьи обусловлена проблемами заключения и исполнения договора долевого участия в строительстве, спорными вопросами доктрины права в исследуемой области.

Проблемы регулирования процедуры заключения и исполнения договора долевого участия в строительстве, доктрины права в данной области рассмотрены в трудах А.А. Биньковской, О.С. Вагиной, О.Л. Вербина, Э.Г. Гукасова, М.А. Гуреевой, О.Г. Ершова, А.Е. Казанцевой, Е.А. Киндеевой, Т.А. Кобылковой, Н.Н. Куровой, П.В. Тараканова, И.А. Лепехина, Т.Ю. Маиборода, В.В. Мельник, Т.В. Мочаловой, М.В. Петрухина, К.И. Скловского, Д.А. Соболева, Д.С. Соловьева, И.И. Харитошина, Е.В. Бузун, А.В. Дикун, К.С. Кондратьевой, Н.А. Маштаковой, Ю.В. Романец, Е.С. Филипповой, К.С. Авакян, Е.В. Бурцевой, Е.Х. Акчулпановой, С.Г. Горбачева, В.З. Гущина и др.

Цель данного исследования заключается в том, чтобы на основе системного анализа гражданского законодательства, научных представлений о договоре долевого участия в строительстве выявить его специфику, а также оптимизировать действующий механизм правового регулирования под углом зрения равенства прав участников долевого строительства и застройщиков. Решение поставленных исследовательских задач осуществлялось при комплексном использовании общенаучных и частнонаучных методов познания. В работе применены диалектический, логический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический методы, а также метод анализа действующего законодательства и научной литературы.

## 2. Трактовка договора участия в долевом строительстве в юридической доктрине

В цивилистической доктрине высказываются различные точки зрения относительно понятия, сущ-

ности и правовой природы договора участия в долевом строительстве [1–4].

Договор участия в долевом строительстве предусматривает, что одна сторона – застройщик – должна быть оговорена в период действия договора, сама или через уполномоченного представителя, для завершения строительства многоквартирных домов или любого другого имущества, затем, после получения разрешения на строительство и ввода в эксплуатацию, необходимо сдать объект долевого строительства. А участник строительства, в свою очередь, должен принять объект этого строительства и заплатить за него сумму денег, оговоренную в договоре [5].

С точки зрения квалификационной сущности договор участия в долевом строительстве характеризуется независимым, двусторонним и платным договором, что существенно отличается от других договоров.

Выделяются следующие основные особенности исследуемого соглашения [6–8]:

1. Особая предметная структура. Сторонами такого договора являются застройщик, юридическое или физическое лицо, владеющее земельным участком или арендующее его, привлекающее ресурсы участников долевого строительства и строящее на этом участке многоквартирный дом или другой объект недвижимости. Кроме того, участником долевого строительства может быть юридическое или физическое лицо, которое вкладывает материальные ресурсы в строительство недвижимости и приобретает право на долю, привлекая средства и тем самым получая право на долю в строящемся объекте. В то же время множественность лиц является главной характеристикой стороны, участвующей в долевом строительстве.

2. Цель привлечения средств организациями и гражданами, а именно осуществление строительства многоквартирных домов и других объектов недвижимости. Назначенная цель привлечения отличает эту систему договоров, например, от договоров, по которым банки или другие кредитные организа-

ции привлекают средства для их последующего размещения, в первую очередь для получения прибыли путем выдачи ссуд.

3. Обязательство девелопера не просто построить объект недвижимости, но и передать его часть каждому акционеру исходя из условий договора. Это специфика строительства данного контракта по сравнению с контрактом, в котором подрядчик строит объект недвижимости за деньги заказчика и по окончании строительства предоставляет ему конечный результат в полном объеме.

4. Специфика предмета, а именно ограниченный объем его действия. Это означает, что исходя из предмета – можно строить только здания, состоящие из жилых и нежилых помещений. Согласно ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», объектом долевого строительства являются только жилые или нежилые помещения, предназначенные для передачи акционеру после предоставления застройщику разрешения на ввод строящегося объекта в эксплуатацию.

5. Перечень предварительных обязательств девелопера перед акционером, выполнение которых обязательно и является основным условием для будущего заключения договора долевого участия в строительстве между обеими сторонами договора [9].

(Итак, для начала договорных отношений застройщику необходимо будет получить разрешение на строительство для начала строительства, опубликовать декларацию проекта строящегося объекта, а также зафиксировать право собственности или аренды земельного участка, на котором будет осуществляться строительство.)

6. Ряд вспомогательных мер по защите прав и интересов участников долевого строительства, в первую очередь акционеров как слабой стороны договора, которые подробно рассмотрены исследователями (см.: [10; 11] и др.).

Ряд авторов считает, что с принятием закона об участии в долевом строительстве фактически нового типа договора не появилось, что определение существенных признаков договора не делает этот договор самостоятельный тип [12–14]. Другие авторы, напротив, считают, что с появлением регулирования и выявления особенностей появилась новая договорная структура, получившая название договора долевого участия в долевом строительстве. Помимо исследователей этих договоров, разные квалификации суще-

ствуют и у правоохранительных органов. Можно сказать, что этот тип соглашений рассматривается некоторыми как простое соглашение о партнерстве, как и другие контракты этого типа, часто рассматриваемые правоохранительными органами как особый вид договора инвестиционной деятельности.

Законодательство Российской Федерации определяет долевое строительство как отношения между застройщиком и акционером, при этом обязанность застройщика заключается в выполнении строительства указанного объекта недвижимости в установленные сроки, а обязанность акционера – обеспечить оплату инвесторам оговоренной суммы за такое строительство. Из содержания акта и судебной практики становится ясно, что слабой стороной в этих отношениях является именно инвестор-акционер, поэтому инвестор больше ориентирован на защиту прав и интересов в случаях ненадлежащего оказания услуг или отказа выполнять обязательства застройщика.

В нынешних реалиях существует много разногласий по поводу характера договора участия в долевом строительстве. Авторы неоднозначны в своих суждениях и трактуют договор участия в долевом строительстве либо как договор о привлечении финансовых ресурсов, либо как договор о присоединении, либо как договор на выполнение работ или оказание услуг [15–17].

Сегодня существует множество различных определений. Обозначенный договор подлежит изучению как «домашний договор», «строительный договор», «основание договорного обязательства» или «договорное обязательство».

Некоторые ученые утверждают, что нет оснований утверждать, что соглашение об участии и инвестиционное соглашение совпадают. Кроме того, немаловажное значение имеет теория, согласно которой правовая природа договора участия неоднозначна. Между тем, согласно противоположной позиции, соглашение, которое мы изучаем в данной статье, нельзя рассматривать как смешанное.

Как указывает большинство исследователей, в настоящее время очень много разных ошибок, нарушений и недочетов – все они вызывают неэффективное регулирование института долевого строительства (см.: [18–22] и др.).

С такой же ситуацией мы можем столкнуться, пытаясь определить особенности незавершенного строительства. На сегодняшний день в законодательстве нет единой и всеобъемлющей концепции, которая могла бы ограничить строящийся объект от

других различных объектов. В законе нет конкретного определения этого понятия, согласно судебной практике, под строящимися объектами понимаются:

– здания и сооружения, что можно объяснить тем, что это слово описывает сам процесс строительства и его этапы, но не указывает на его функциональное назначение или конструктивные особенности;

– объекты, указанные в этой статье выше, которые на данном этапе не используются по прямому назначению, поскольку они не введены в эксплуатацию и строятся.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 для признания строящегося объекта – объектом незавершенного строительства необходимо установить наличие выполненных работ по Фонду или аналогичных произведений.

Кроме того, в данной статье мы сосредоточимся на другом определении. Злонамеренные действия по незавершенному строительству следует рассматривать как подвид незавершенного строительства. Правовые и хозяйствственные акты не содержат определения этого понятия. Мы собираемся констатировать, что «злокачественные / злонамеренные незавершенные» – незавершенные объекты недвижимости, на которых были приостановлены и (или) остановлены монтажные и другие работы, а монтажные работы не ведутся в течение одного года согласно сроку возведения, установленному в ДДУ. Возвведение объектов «заморожено» на неопределенный срок.

### 3. Практические аспекты реализации договора участия в долевом строительстве

Подразумевается, что объектом долевого участия в строительстве на стадии строительства не может быть недвижимое имущество, поскольку оно не прошло обязательную процедуру кадастрового и технического учета. В этой связи такое положение дел по толкованию и смыслу противоречит действующему законодательству.

С другой стороны, если рассматривать судебную практику, суды не полностью разделяют эту точку зрения. Считается, что допустимо не определять объект конкретно, а указать обязательные особенности и условия по этому объекту, чтобы созданная вещь могла быть отнесена к предмету заключенного договора. То есть в данном случае речь идет о способе описания объекта в разделяемой конструкции. В то же время предоставление определения объекта разработчику может способствовать злоупотреблениям с его стороны.

Итак, перед заключением договора на участие в долевом строительстве очень важно описать объект, который будет возведен и передан, и указать на его основные особенности, а именно:

– тип объекта, например жилое или нежилое помещение

– специфика строительства объекта: количество комнат, если это квартира, площадь проектирования согласно проектной документации.

– адрес, по которому расположены квартиры, здания или другие объекты недвижимости; кроме того, необходимо указать местонахождение объекта в доме: здание и магазин.

– качества передаваемого объекта, например в отношении квартиры – есть или нет внутренняя отделка [23].

Ввод дома в эксплуатацию является основанием для передачи незавершенного строительства на возведенный и сданный в эксплуатацию объект. Получение разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома – это приобретение статуса недвижимости с завершенным строительством.

Результатом такого строительства станет появление многоквартирного дома как единого жилищно-коммунального хозяйства. Объектом строительства в этом случае будет не комната в доме, а сам единый имущественный комплекс – многоквартирный дом, основная часть которого будет в общей собственности собственников, а остальная часть дома будет разделена на помещения. В этом случае помещения будут объектами договора долевого участия в строительстве, так как по договору после завершения строительства и ввода дома в эксплуатацию эти помещения подлежат передаче в собственность пайщиков. При этом общее имущество будет передано не акционеру как участнику долевого строительства, а коллективу совладельцев помещений, которые будут выступать в качестве единоличного собственника общего имущества.

Это особенность долевого строительства, например таунхаусов. Таунхаусы – это малоэтажные дома, состоящие из нескольких смежных секций, в том числе несколько квартир, обычно с разными входами на участок. Правовой статус таунхауса не регламентирован, но по своему смыслу он наиболее тесно связан с многоквартирным домом [16].

Граждане, участвующие в долевом строительстве, осуществляют свои права путем заключения договора об участии в долевом строительстве. В случае долевого участия в строительстве само гражданское строительство изначально развивалось на практике и

только позже получило юридическое определение в законе, и следует согласиться, что такое объединение произошло без каких-либо существенных корректировок, без тщательного анализа и юридической квалификации соответствующих правоотношений.

Суды классифицируют договоры на участие в долевом строительстве как договоры купли-продажи, обычно не вникают в вопрос о возможности и целесообразности данной квалификации [14; 24].

По мнению авторов статьи, договор долевого участия – это независимый тип договора, который имеет свои квалификационные особенности: наличие специальных участников – девелопера и участника долевого строительства; привлечение девелопером заемных средств для строительства и др.

Неоспоримым достоинством принятого Закона о долевом строительстве, лежащего в основе правового регулирования соответствующих отношений, необходимо признать закрепление таких понятий, как «договор долевого строительства», «застройщик», «объект долевого строительства», «долевое строительство», а также установление способов принудительного исполнения денежных обязательств застройщика перед участниками долевого строительства.

На практике некоторые проблемы вызывает ряд положений закона о долевом строительстве. Его действие не распространяется на отношения частных предпринимателей и юридических лиц, занимающихся инвестиционной деятельностью по строительству объектов недвижимости. Интересно рассмотреть следующий случай. Общество с ограниченной ответственностью подало в арбитражный суд иск к открытому акционерному обществу. Общество с ограниченной ответственностью требовало от акционерного общества передать ему в натуре согласно передаточному акту с учетом инвестиционного договора, регулирующего нежилые помещения, расположенные на 11-м и 12-м этажах пристройки к 7-этажному нежилому зданию<sup>1</sup>.

Суд первой инстанции расценил договор между сторонами как договор долевого участия. Но это решение было отменено судом кассационной инстанции, приняв во внимание, что предметом договора не являлось обособленное нежилое строительство и строительная этажность нежилого дома как единый объект гражданских прав.

Согласно условиям, определенным в договоре, имущество должно переходить в собственность од-

ного лица – ООО. Таким образом, суд кассационной инстанции пришел к выводу, что инвестиционный договор, заключенный между двумя сторонами, не содержит признаков долевого участия в возведении объекта. Это означает, что к отношениям этих сторон применяются нормы закона об инвестиционной деятельности в Российской Федерации.

Законодательство нуждается в юридическом разграничении, потому что не всегда понятно, какое законодательство регулирует отношения сторон, когда индивидуальный предприниматель (юридическое лицо) заключает договор долевого участия в возведении нежилого помещения в многоквартирном доме с целью использовать в будущем, например, как офис.

На практике возникают вопросы, связанные с решением задач по передаче и срокам передачи данных заказчику результатов выполненных подрядчиком работ. Как правило, наиболее частым нарушением является задержка передачи имущества заказчику. В соответствии с этим получается, что потребитель, как и в других подобных отношениях, является слабой стороной. Поэтому эта партия должна иметь серьезную поддержку со стороны законодательства [25–27].

Привлечь застройщика к ответственности невозможно. Однако закон предусматривает ответственность участника долевого строительства за неуплату в срок договорной цены.

Перед судом желательно попытаться урегулировать спор в досудебном порядке. Также следует помнить, что одним из положительных моментов является распространение законодательства о защите прав потребителей.

#### **4. К вопросу о совершенствовании порядка заключения и исполнения договора участия в долевом строительстве**

Одним из существенных аспектов договора долевого строительства является государственная регистрация. В одном случае инвестор заплатил застройщику деньги в согласованной сумме, застройщик получил разрешение на ввод домов в эксплуатацию между сторонами подписал акт приема-передачи владения, отчуждения и использования для последующей регистрации в помещении офиса собственности, право собственности на спорное имущество не зарегистрировано. Для разработчика введена процедура внешнего управления [28].

<sup>1</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 декабря 2000 г. по делу № 4131/00 // СПС «Гарант».

Можно сделать вывод, что законодательство об участии в долевом жилищном строительстве не в полной мере защищает права участников, а ставит их в слабое положение, которым пользуются недобросовестные застройщики. Однако есть определенные законодательные изменения, которые помогут свести к нулю недобросовестные действия разработчиков в будущем.

Купить жилье в новостройке можно, заключив договор долевого строительства в надлежащей письменной форме, который, как и любая сделка с недвижимостью, подлежит государственной регистрации. Он также признается заключенным юридически только с момента такой регистрации.

Государственная регистрация указанного договора осуществляется Федеральной регистрационной службой в случаях, если разрешение на строительство было выдано после 1 апреля 2005 г.

Резюмируя изложенное, можно констатировать уместность следующего алгоритма действий при регистрации договора на участие в долевом строительстве.

Прежде всего, требуется подготовить документацию, необходимую для этой процедуры. Установленные законодательством документы подаются в регистрирующий территориальный орган вместе с заявлением сторон договора (участник долевого строительства, застройщик) и копией самого договора. Территориальная юрисдикция Росреестра определяется местонахождением многоквартирного дома, в строительстве которого принимается долевое участие.

Закон определяет юридическое отличие первого договора долевого участия в строительстве от всех последующих аналогичных договоров.

При первичной регистрации участия в долевом строительстве конкретного жилого объекта застройщик предоставляет документацию, подтверждающую законность его деятельности, в том числе:

- 1) свидетельства (выписки) о регистрации юридического лица;
- 2) учредительные документы;
- 3) план строящегося жилого объекта;
- 4) декларация проекта;
- 5) разрешение на строительство;
- 6) документы, подтверждающие право собственности, аренды и других прав на земельный участок, выделенный под строительство и др. [29].

В случае последующей регистрации долевых договоров на строительство того же объекта недвижимости предоставление таких документов не требуется.

Физические лица, участвующие в долевом строительстве, должны предоставить в регистрирующий орган:

- 1) соглашение об участии в долевом строительстве с действующими приложениями;
- 2) двустороннюю заявку на государственную регистрацию указанного договора;
- 3) документы, удостоверяющие личность заявителя; при обращении через представителя – документацию, разрешающую его действия; в обычных случаях – нотариально заверенную доверенность; для законных представителей несовершеннолетних граждан – свидетельство о рождении, для представителей недееспособных – акт о назначении их опекунами, попечителями;
- 4) при наличии заключенного брака – нотариально засвидетельствованное согласие второго супруга на заключение такой сделки;
- 5) для одновременной регистрации предусмотренных ипотечный договор, договор о залоге прав требования по договору займа – применяется в случаях, когда кредитные или заемные средства использовались для участия в долевом строительстве;
- 6) акт описания приобретаемого объекта долевого строительства, т. е. определенного жилого помещения, квартиры, составленный застройщиком и согласованный с участником такого строительства, в нем указываются технические параметры и расположение на генеральном плане строящегося объекта.

Во избежание неприятных инцидентов регистрирующий орган должен предоставить квитанцию об уплате государственной пошлины. При отсутствии в платежной системе Росреестра информации о переводе денежных средств за оказанную услугу документы заявки возвращаются без соответствующей регистрации.

После сбора всей необходимой документации ее необходимо подать в Федеральную регистрационную службу и получить квитанцию о ее приеме. Эта квитанция указывает:

- 1) момент подачи документов;
- 2) список документации;
- 3) персональные данные сотрудника Росреестра, принявшего документы, его подпись;

4) номер телефона, личные данные специалиста, который оперативно ответит на вопросы о ходе вашего регистрационного дела.

После удачного исхода остается просто забрать документы. Срок генеральной регистрации для первого зарегистрированного долевого соглашения – восемнадцать календарных дней с даты получения

документации, а для последующих участников – пять рабочих дней. По истечении этого срока специалист Федеральной службы государственной регистрации выдает заявителю документы. Для этого необходимо предоставить идентификационную документацию и квитанцию, выданную ранее Росреестром, с номером, присвоенным в порядке государственной регистрации.

Основным документом, подтверждающим факт регистрации сделки с недвижимостью, является соответствующее свидетельство. Это право также подтверждается выпиской из единого государственного реестра. В знак подтверждения выдачи этих документов необходимо поставить свою подпись в бухгалтерской книге, а также на копии квитанции о приеме документации, которая остается в Росреестре. Регистрация самого договора подтверждается регистрационным знаком на нем [27].

### 5. Заключение

В настоящее время долевое участие в строительстве становится всё более популярным на рынке недвижимости. Участникам долевого строительства необходимо знать особенности заключения договоров такого типа, чтобы максимально обезопасить

себя на всех этапах строительства и покупки такого жилья.

Законодательство об участии в долевом жилищном строительстве не в полной мере защищает права участников, а ставит их в слабое положение, которым пользуются недобросовестные застройщики. Однако есть определенные законодательные изменения, которые помогут свести к нулю недобросовестные действия при предложении участия в долевое строительство.

При заключении соглашения сторонам необходимо убедиться в наличии существенных условий в соглашении о долевом участии, поскольку при отсутствии хотя бы одного из перечисленных в данной статье существенных условий такое соглашение считается незаключенным.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы о разрешении поставленной научной проблемы: вопросы, связанные с решением задач участия в долевом строительстве, возникающие в повседневно практике необходимо решать посредством принятия определенных законодательных изменений, которые помогут минимизировать недобросовестные действия в долевом строительстве.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гуреева М. А. Понятие и особенности договора участия в долевом строительстве / М. А. Гуреева, О. В. Кудж // IN SITU. – 2015. – № 4. – С. 94–99.
2. Казанцева А. Е. Правовая природа договора участия в долевом строительстве / А. Е. Казанцева // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2006. – № 10. – С. 69–72.
3. Сколовский К. И. Договор долевого участия в строительстве и возникновение права собственности на объект долевого строительства / К. И. Сколовский // Хозяйство и право. – 2008. – № 7. – С. 38–49.
4. Соболев Д. А. О «публичности» договора участия в долевом строительстве // Труды СГА. – 2010. – № 6 (34). – С. 39–45.
5. Вербина О. Л. Права участников долевого жилищного строительства в Российской Федерации: проблемы реализации / О. Л. Вербина // Правовые вопросы недвижимости. – 2014. – № 1. – С. 15–19.
6. Киндеева Е. А. Приобретение вещных прав на вновь созданные объекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Киндеева. – М., 2009. – 22 с.
7. Петрухин М. В. Проблемы правового регулирования договора участия в долевом строительстве объектов недвижимости : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Петрухин. – М., 2010. – 24 с.
8. Харитошин И. И. Договор участия в долевом строительстве: гражданско-правовые вопросы квалификации и применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. И. Харитошин. – М., 2009. – 31 с.
9. Майборода Т. Ю. Договор долевого участия в строительстве жилья и иные договорные обязательства / Т. Ю. Майборода // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. – Вып. 13. – С. 279–285.
10. Авакян К. С. Защита прав граждан, участвующих в долевом строительстве жилья / К. С. Авакян // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2018. – № 2. – С. 92–98.
11. Бурцева Е. В. Изменения в законодательстве в сфере долевого строительства: плюсы и минусы / Е. В. Бурцева // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России : материалы

Х Междунар. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов. – Саратов : Саратовский источник, 2017. – С. 42–44.

12. Биньковская А. А. Является ли договор участия в долевом строительстве публичным договором либо договором присоединения? / А. А. Биньковская // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 10. – С. 75–80.

13. Мочалова Т. В. Договор долевого участия в строительстве и договор строительного подряда: сравнительно-правовой аспект / Т. В. Мочалова // Юридический мир. – 2008. – № 10. – С. 38–41.

14. Соловьев Д. С. Договор долевого участия в строительстве и договор о совместной деятельности (простое товарищество): проблемы общего и различного в теории и судебной практике / Д. С. Соловьев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 7. – С. 43–45.

15. Кобылкова Т. А. Неоднозначность понятий в области долевого строительства как проблема управления и контроля / Т. А. Кобылкова // Студенческий научный журнал. – 2018. – № 10 (30). – С. 41–43.

16. Курова Н. Н. Договор участия в долевом строительстве объектов недвижимости: актуальные вопросы / Н. Н. Курова, П. В. Тараканов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2016. – № 10 (231). – С. 120–126.

17. Гукасов Э. Г. О квалификации договора долевого участия в долевом строительстве / Э. Г. Гукасов // Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования : электрон. сб. ст. по материалам XLIII студенч. междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : СибАК, 2018. – Т. 8 (43). – С. 478–482. – URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/8\(43\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/8(43).pdf).

18. Акчулпанова Е. Х. Правовое регулирование договора участия в долевом строительстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Х. Акчулпанова. – Казань, 2006. – 34 с.

19. Бунина Н. Объект долевого строительства: правовые проблемы определения понятия / Н. Бунина // Юрист. – 2007. – № 6. – С. 42–45.

20. Горбачев С. Г. Правовая природа договора участия в долевом строительстве объектов недвижимости и его место среди иных видов договоров / С. Г. Горбачев // Адвокат. – 2008. – № 4. – С. 17–23.

21. Гущин В. З. Некоторые аспекты гражданско-правовой ответственности / В. З. Гущин // Современное право. – 2008. – № 11. – С. 17–25.

22. Дикун А. В. Договор участия в долевом строительстве: проблемы теории и правоприменительной практики : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дикун. – Ростов н/Д., 2011. – 214 с.

23. Ершов О. Г. О возникновении права публичной собственности на жилые помещения как объекты долевого строительства / О. Г. Ершов // Право и экономика. – 2008. – № 3. – С. 26–29.

24. Вагина О. С. Некоторые особенности субъективного состава правоотношений в сфере участия в долевом строительстве / О. С. Вагина // Вестник Пермского университета. – 2011. – № 1. – С. 82–87.

25. Данилов В. В. Сфера применения договора строительного подряда / В. В. Данилов // Право: современные тенденции : материалы междунар. науч. конф. – Уфа, 2012. – С. 56–65.

26. Лепехин И. А. Правовая природа договора участия в долевом строительстве / И. А. Лепехин // Юрист. – 2013. – № 2. – С. 7–11.

27. Соболев Д. А. Соотношение договора долевого строительства и смежных договоров / Д. А. Соболев // Право и политика. – 2010. – № 7. – С. 1338–1342.

28. Мельник В. В. Договоры долевого участия в строительстве / В. В. Мельник // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2014. – № 2. – С. 180–194.

29. Романец Ю. Как квалифицировать договоры долевого участия в строительстве? / Ю. Романец // Экономика и право. – 2010. – № 3. – С. 74–78.

## REFERENCES

1. Gureeva M.A., Kudzh O.V. The concept and features of the agreement on participation in shared construction. *IN SITU*, 2015, no. 4, pp. 94–99. (In Russ.).
2. Kazantseva A.E. Legal nature of the agreement on participation in shared construction. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava*, 2006, no. 10, pp. 69–72. (In Russ.).
3. Sklovsky K.I. Equity agreement in construction and the emergence of ownership of an object of shared construction. *Khozyaistvo i pravo*, 2008, no. 7, pp. 38–49. (In Russ.).

4. Sobolev D.A. On the «publicity» of the agreement for participation in shared construction. *Trudy SGA*, 2010, no. 6 (34), pp. 39–45. (In Russ.).
5. Verbina O.L. The rights of participants in shared housing construction in the Russian Federation: problems of implementation. *Pravovye voprosy nedvizhimosti*, 2014, no. 1, pp. 15–19. (In Russ.).
6. Kindeeva E.A. *Acquisition of real rights to newly created objects*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2009. 22 p. (In Russ.).
7. Petrukhin M.V. *Problems of legal regulation of the agreement on participation in shared construction of real estate objects*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2010. 24 p. (In Russ.).
8. Kharitoshin I.I. *Agreement for participation in shared construction: civil law issues of qualification and application*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2009. 31 p. (In Russ.).
9. Maiboroda T.Yu. Share agreement in housing construction and other contractual obligations. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, 2006, iss. 13, pp. 279–285. (In Russ.).
10. Avakyan K.S. Protection of the rights of citizens involved in shared housing construction. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*, 2018, no. 2, pp. 92–98. (In Russ.).
11. Burtseva E.V. Changes in legislation in the field of shared construction: pros and cons, in: *Aktual'nye problemy pravovogo, sotsial'nogo i politicheskogo razvitiya Rossii*, proceedings of 10th International scientific and practical conference of students, undergraduates, postgraduates, Saratov, Saratovskii istochnik Publ., 2017, pp. 42–44. (In Russ.).
12. Binkovskaya A.A. Is an agreement on participation in shared construction a public agreement or an accession agreement? *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 2013, no. 10, pp. 75–80. (In Russ.).
13. Mochalova T.V. Equity participation agreement in construction and a construction contract: a comparative legal aspect. *Yuridicheskii mir*, 2008, no. 10, pp. 38–41. (In Russ.).
14. Soloviev D.S. Equity agreement in construction and agreement on joint activities (simple partnership): problems of general and different in theory and judicial practice. *Arbitrazhy i grazhdanskii protsess*, 2007, no. 7, pp. 43–45. (In Russ.).
15. Kobylkova T.A. Ambiguity of concepts in the field of shared construction as a problem of management and control. *Studencheskii nauchnyi zurnal*, 2018, no. 10 (30), pp. 41–43. (In Russ.).
16. Kurova N.N., Tarakanov P.V. Agreement for Participation in Equity Construction of Real Estate Objects: Actual Issues. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo*, 2016, no. 10 (231), pp. 120–126. (In Russ.).
17. Gukasov E.G. On the qualification of an equity participation agreement in shared construction, in: *Nauchnoe soobshchestvo studentov. Mezhdisciplinarnye issledovaniya*, electronic collection of articles on the proceedings of 43rd student International scientific and practical conference, vol. 8 (43), Novosibirsk, SibAK Publ., 2018, pp. 478–482, available at: [https://sibac.info/archive/meghdis/8\(43\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/8(43).pdf). (In Russ.).
18. Akchulpanova E.Kh. *Legal regulation of the agreement on participation in shared construction*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2006. 34 p. (In Russ.).
19. Bunina N. The object of shared construction: legal problems of defining the concept. *Yurist*, 2007, no. 6, pp. 42–45. (In Russ.).
20. Gorbachev S.G. Legal nature of the agreement on participation in shared construction of real estate objects and its place among other types of agreements. *Yurist*, 2008, no. 4, pp. 17–23. (In Russ.).
21. Gushchin V.Z. Some aspects of civil liability. *Sovremennoe pravo*, 2008, no. 11, pp. 17–25. (In Russ.).
22. Dikun A.V. *Agreement for participation in shared construction: problems of theory and law enforcement practice*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2011. 214 p. (In Russ.).
23. Ershov O.G. On the emergence of the right of public ownership of residential premises as objects of shared construction. *Pravo i ekonomika*, 2008, no. 3, pp. 26–29. (In Russ.).
24. Vagina O.S. Some features of the subjective composition of legal relations in the sphere of participation in shared construction. *Vestnik Permskogo universiteta*, 2011, no. 1, pp. 82–87. (In Russ.).
25. Danilov V.V. Scope of application of the construction contract, in: *Pravo: sovremennye tendentsii*, proceedings of international scientific conference, Ufa, 2012, pp. 56–65. (In Russ.).

26. Lepikhin I.A. Legal nature of the agreement on participation in shared construction. *Yurist*, 2013, no. 2, pp. 7–11. (In Russ.).
27. Sobolev D.A. Correlation between the shared construction agreement and related agreements. *Pravo i politika*, 2010, no. 7, pp. 1338–1342. (In Russ.).
28. Melnik V.V. Equity participation agreements in construction. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossii-koi Federatsii*, 2014, no. 2, pp. 180–194. (In Russ.).
29. Romanets Y. How to qualify equity participation agreements in construction? *Ekonomika i pravo*, 2010, no. 3, pp. 74–78. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Колиева Ангелина Эдуардовна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного, трудового и экологического права

*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина*

350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

E-mail: angelkolieva@mail.ru

ORCID: 0000-0003-3328-1016

SPIN-код РИНЦ: 9927-3235; AuthorID: 544211

**Хачиев Георгий Георгиевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

*Международная академия бизнеса и управления*

129594, Россия, г. Москва, 5-й проезд Марьиной

Рощи, 15а

E-mail: geor77@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2322-1725

SPIN-код РИНЦ: 8207-8254; AuthorID: 1131800

**Конова Фатима Руслановна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства

*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

123001, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

E-mail: Fk-82@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5081-1459

SPIN-код РИНЦ: 6239-7590; AuthorID: 526246

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Колиева А.Э. Понятие и содержание договора долевого строительства и его правовая характеристика / А.Э. Колиева, Г.Г. Хачиев, Ф.Р. Конова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 252–261. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).252-261.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Angelina E. Kolieva** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Land, Labour and Environmental Law

*Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin*

13, Kalinina ul., Krasnodar, 350044, Russia

E-mail: angelkolieva@mail.ru

ORCID: 0000-0003-3328-1016

RSCI SPIN code: 9927-3235; AuthorID: 544211

**Georgy G. Khachiev** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Civil Law Disciplines

*International Academy of Business and Management*

15a, 5-i proezd Mar'inoi Roshchi, Moscow, 129594,

Russia

E-mail: geor77@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2322-1725

RSCI SPIN code: 8207-8254; AuthorID: 1131800

**Fatima R. Konova** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Civil and Administrative Procedure

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 123001, Russia

E-mail: Fk-82@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5081-1459

RSCI SPIN code: 6239-7590; AuthorID: 526246

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kolieva A.E., Khachiev G.G., Konova F.R. The concept and content of the contract of participation in shared construction and its legal characteristics. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 252–261. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).252-261. (In Russ.).

---

# НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

## SCIENTIFIC LIFE

---

УДК 340.143

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).262-268



### ПОЛИТИКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАУЧНЫХ ГРАНТОВ В РОССИИ И ЕЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

**Н.А. Боброва**

*Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

9 апреля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Рассматриваются критерии оценки научной деятельности и требования, предъявляемые к соискателям грантов Российского научного фонда (РНФ), который после объединения с РФФИ стал единственным федеральным научным фондом. Анализируются итоги слияния фондов, негативно отразившиеся на гуманитарных науках. Анализируется Постановление Правительства РФ от 19 марта 2022 г. № 414 «О некоторых вопросах применения требований и целевых значений показателей, связанных с публикационной активностью», принятое в ответ на санкции недружественных государств. Вносятся предложения по выработке отечественных критериев публикационной активности.

**Ключевые слова**

Научные фонды России, гранты, требования к заявкам на гранты, мировые стандарты науки, международные базы цитирования

### THE POLICY OF GRANTING SCIENTIFIC GRANTS IN RUSSIA AND ITS PROSPECTS

**Natalia A. Bobrova**

*Togliatti State University, Togliatti, Russia*

**Article info**

Received –

2022 April 9

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

Modern criteria for assessing scientific activity, established in 2013, are considered. The shortcomings of these criteria, which the author of this article, together with another professor, tried to recognize as invalid and not subject to application due to their contradiction with Russian legislation and national interests, are emphasized. The requirements for applicants for grants of the Russian Science Foundation are considered (RSF), which, after merging with the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), became the only federal scientific foundation. The first results of the merger of the two funds are analyzed. It is shown that this had a negative impact on the humanities, including legal sciences. The Resolution of the Government of the Russian Federation dated March 19, 2022 No. 414 "On some issues of applying the requirements and target values of indicators related to publication activity" is analyzed. The resolution was adopted in response to the sanctions of unfriendly states, as well as a reaction to open letters from the public about the immediate exclusion from all regulations of the requirement to publish in journals from commercial indices. The resolution has the character of a moratorium on the application of requirements for the availability of publications in scientific journals indexed in international databases. Proposals are being made on the development of domestic criteria for publication activity.

---

#### 1. Введение

10 декабря 2013 г. Министерство образования и науки РФ приняло Приказ № 1324, в приложении к которому были определены новые критерии оценки научной деятельности вузов [1]. Юридическая, гуманитарная и вся российская наукометрия, российские

вузы и журналы многие годы были «под прицелом» стандартов, установленных этим приказом.

Согласно этим критериям приоритет по сравнению с отечественными журналами, в том числе ВАКОвскими, отдавался публикациям, относящимся к международным базам цитирования, а также зару-

бежным преподавателям, числящимся (и зачастую не работающим!) совместителями в штате российских вузов, за что последним полагались высокие баллы и повышенное финансирование. В этом приложении есть и такой пункт, согласно которому вуз получает дополнительные баллы, если в его руководстве состоят иностранные специалисты.

Два российских профессорских форума, состоявшихся в Москве 8 февраля 2018 г. и 6–7 февраля 2019 г., свидетельствовали о высочайшей остроте несогласия ученых с этими критериями оценки научной деятельности вузов, процессами коммерциализации образования и науки, когда профессорско-преподавательский состав (далее – ППС) вынуждают заключать коммерческие договоры или приносить вузу прибыль в грантах. По положениям о конкурсах РФФИ и РНФ вузу отчисляется до 20 % от суммы гранта ППС, позднее – 15 %. Профессор в соответствии с локальными нормами вуза должен приносить прибыль вузу не менее 100 тыс. руб. в год, другие преподаватели – не менее 50 тыс. руб. Эти критерии также заложены в приложении к Приказу № 1324. И вузы вынуждены соответствовать этим критериям, облагая ППС соответствующей «подушной данью»: за отсутствие хозяйственного договора или гранта на установленную сумму преподаватель лишается премии на весь год, с ним могут не заключить контракт на очередной срок и т. д. [2; 3].

Тема наукометрии конфликтогенна по своей природе, далеко не безобидна и небезопасна. Обсуждение данной проблемы постоянно сталкивалось с противодействием интересантов, лоббирующих идею перевода российского образования и науки на западные модели. Например, в 2016 г. доктор философских наук, кандидат физико-математических наук, профессор кафедры философии и методологии науки Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, писатель, лауреат литературных премий В.В. Афанасьева, ставшая известной после публикации в Интернете статьи «Пять причин, по которым не следует становиться профессором», обратилась с открытым письмом к министру образования РФ Ольге Васильевой «Пять причин тяжелой болезни российского образования»<sup>1</sup> и призвала изменить Федеральную программу развития российского образования на 2016–2020 гг. В итоге В.В. Афанасьева «не прошла по конкурсу» в родном

вузе, а также не была зарегистрирована кандидатом в депутаты Саратовской областной Думы по причине изменения статуса кандидата в период сбора подписей, т. е. утратила статус профессора вуза.

Но такова уж психология ППС, что после периода несогласия с каким-либо очередным министерским нововведением начинается период приспособления к новой системе требований.

Так, в некоторых вузах, например в Тольяттинском государственном университете, в целях стимулирования ППС к опубликованию статей в журналах, индексируемых в международных базах данных, стали платить 125 000 руб. за статью (в 20 раз меньше – за монографию или статью в журнале из списка ВАК). Некоторые ученые быстро сориентировались и успели воспользоваться благами таких расценок.

О недостатках действующей системы научных публикаций писали многие ученые [4–8]. И все же по немногу с каждым годом увеличивался список отечественных журналов, которые, преодолев массу препиратства и мытарства в виде требований, предъявляемых фирмами, создавшими международные базы цитирования, мало-помалу вошли в этот счастливый список, получая заслуженные поздравления ученых всей России и, как следствие, увеличившийся поток поступающих в редакции этих журналов рукописей статей.

## 2. Последствия объединения РФФИ и РНФ для научного сообщества

Накопившиеся за последние три десятилетия парадоксы в российском образовании и науке увенчаны парадоксом: под занавес 2020 г. руководством страны озвучены два решения. 31 декабря 2020 г. подписано Распоряжение Правительства РФ № 3710-р (с приложениями на 43 стр.) о присоединении РФФИ – единственного российского государственного фонда грантовой поддержки фундаментальных научных исследований – к Российскому научному фонду (РНФ). В тот же день Президент РФ объявил наступающий 2021 г. – Годом науки и технологий.

Научная общественность оценила данную меру неоднозначно. Ученые, проанализировав Распоряжение Правительства РФ об объединении фондов, сделали вывод о том, что уготовано не объединение, а фактическая ликвидация РФФИ под флагом «модернизации» (не предусмотрены гарантии обеспечения преемственности его программ и т. д.).

<sup>1</sup> Зотов И. Вера Афанасьева: «Пять признаков тяжелой болезни российского образования» // Новые известия. 10 апр. 2017. URL: <https://newizv.ru/article/general/10-04-2017/>

vera-afanasieva-pyat-priznakov-tyazheloy-bolezni-rossiyskogo-obrazovaniya-157f7b3b-0f4b-420a-9d2c-3884434c5afd.

Согласно Федеральному закону от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ государство не отвечает по обязательствам РНФ, а последний не отвечает по обязательствам государства, если только добровольно не принял их. Правовой статус РНФ – фонд с правом ведения предпринимательской деятельности. Попечительский совет РНФ может брать или не брать на себя государственные обязательства. Ежегодно в РФФИ получали гранты 18 тыс. коллективов ученых, в РНФ – 5 тыс.

В начале 2021 г. РНФ объявил несколько конкурсов на гранты, преимущественно совместных со странами дальнего зарубежья. К заявке предъявлялись весьма жесткие требования как по содержанию, так и по оформлению, а также к коллективу ученых: должно быть не более четырех участников, имеющих не менее 5 публикаций по теме гранта за последние 5 лет, преимущественно в международных базах цитирования. Причем не менее половины участников должны быть моложе сорока лет. Тенденция на «омоложение» победителей конкурсов на гранты была заметна и в РФФИ, хотя там и были отдельные конкурсы для аспирантов и других молодых ученых. Во всяком случае, лишь с появлением этого откровенно дискриминационного требования РНФ к возрасту ученых стала понятна причина, по которой ранее и в РФФИ отказывалось в грантах маститым ученым, даже если заявка была безупречной (автор этих строк сама была экспертом РФФИ и знает, о чем говорит), а по теме заявки у молодых ученых просто нет публикаций (например, по научометрии). Например, было отказано в гранте по теме научометрии коллективу, в который входили доктора юридических наук Н.А. Боброва, С.И. Захарцев, В.В. Лазарев, В.П. Сальников, В.А. Толстик, Р.Л. Хачатуров и доктор социологических наук Т.Н. Иванова). Семь известных ученых оказались недостойны гранта РФФИ.

Но в РНФ обрели юридическую форму не только возрастные требования к коллективу (не менее половины коллектива моложе 40 и даже 35 лет), но и жесткие требования к руководителю проекта: он должен иметь не менее 7 или 9 (в зависимости от конкретного конкурса) публикаций в международных базах данных, причем в некоторых конкурсах предъявляется еще дополнительное требование – все публикации в международных базах данных

должны быть по заявленной теме, что отсекает сразу львиную долю претендентов.

Но уже в период объединения двух фондов, а точнее, ликвидации РФФИ, был замечен скепсис относительно «сомнительной оптимизации»<sup>2</sup>. В День науки, 8 февраля 2021 г., на заседании Совета по науке и образованию при Президенте РФ молодой сотрудник Новосибирского НИИ А.С. Проскурина, а также другие члены Совета, в том числе академики, озвучили основные проблемы российской науки, назвав в их числе и ликвидацию РФФИ<sup>3</sup>. Реакция властей была нулевой.

По нашему мнению, в РНФ ученые гуманитарного цикла будут сильно ущемлены. Но мы даже предположить не могли масштаба возрастной дискриминации, когда гранты выделяются при условии, если не менее половины коллектива ученых относятся к категории молодых. Это ограничение сильно ударило по профескоре. Мы отнюдь не против поощрения молодых ученых, и в этом есть известный смысл. Но, на наш взгляд, во-первых, для молодых ученых (аспирантов и ассистентов) должны быть самостоятельные конкурсы, как это было в РФФИ. Во-вторых, нужно учитывать, что в естественных и гуманитарных науках несколько разные критерии возрастной научной продуктивности: если физик и математик делает основные открытия в молодом возрасте, то для ученого-гуманитария важны опыт и широкая энциклопедичность, которые с возрастом только усиливаются.

### 3. Что означает соответствие заявки на грант мировым стандартам и как это может противоречить национальным интересам

Ученые, хоть однажды оформлявшие заявку на грант РФФИ или РНФ, знают о том, что там есть раздел под названием «Соответствие темы и содержания исследования мировым стандартам». При этом почему-то не возникает вопроса о том, кто, собственно, устанавливает, вырабатывает и задает эти самые мировые стандарты научных исследований. Просто предполагается, что эти мировые стандарты есть зарубежные стандарты.

Юридическая наука – важнейшая сфера современной системы конституционализма, элемент и гаран员ия национальной безопасности. В российской науке и научометрии последних трех десятилетий накопилось множество противоречий. Непродуман-

<sup>2</sup> Угланов А. Здравствуй, новая беда, в год науки и технологий // Аргументы недели. 2021. 27 янв.

<sup>3</sup> Заседание Совета по науке и образованию // Президент РФ: офиц. сайт. 8 февр. 2021 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64977>.

ные перемены в наукометрии, в том числе под благим лозунгом и намерением «соответствия мировым стандартам», вступают в противоречие с национально-историческими традициями гуманитарных наук, приводят к утрате достигнутого, ущемлению национальных интересов и подрыву национальной безопасности.

Нет сомнений, что интеграция в европейское и мировое научное пространство имеет объективные предпосылки. Очевидно, однако, и то, что интеграционные процессы не могут быть одинаковыми и равномерными применительно ко всему научному пространству. Это актуально, например, для естественно-научных и технических дисциплин (если при этом не затрагивается государственная тайна). Однако сомнительно, что столь же актуальной задача интеграции является для юристов, ориентированных прежде всего на применение национального законодательства.

Наивно в нынешней системе оценки самообследуемых учреждений образования рассчитывать на грант, если в заявках говорится о том, что переход на западную систему вузовского образования – введение зачетных единиц (вместо академических часов), системы тестирования, предоставления возможности выбирать дисциплины, технологизация образования – не принес ожидаемых результатов, особенно в сфере гуманитарного образования. Реформаторы не учли, что законы математики, физики, химии одинаковы для всех стран, а юридические законы обслуживают национальные интересы. Модернизация юридического образования, задуманная под лозунгом вхождения в мировое сообщество, превратилась в модернизацию документации, а качество образования – в качество документации. Это явление в философии называется подменой цели средством: «бумажные моря» в образовании, цифровизация в наукометрии, будучи средством, превращаются в самоцель. Качество образования и науки отступает на второй план.

Процессы цифровизации качества науки и образования приводят к тому, что называется подменой – подменой цели (добывание нового знания в науке, передача и получение знаний и навыков в образовании) различными околонаучными и псевдообразовательными средствами и процессами.

Говоря о состоянии юридического образования и науки в аспекте национальной безопасности, следует обратить внимание на проблему соотношения национальных традиций и зарубежного опыта. Эта проблема может быть представлена как соотноше-

ние национальных традиций и наднациональных (космополитических) начал. Критическая оценка необходима для понимания того, к каким последствиям, связанным с утратой национальных традиций, можно прийти, если: а) не получается минимизировать на практике негативные последствия внедрения этой системы в образование; б) не вырабатывается своя национальная доктрина гуманитарного образования, в том числе юридического (об этом см.: [9; 10]).

Многие зарубежные страны не присоединились ни к болонской системе, ни к международным базам цитирования. Да и в самой Америке нет унифицированных критериев оценки научной деятельности ученых даже в рамках одного факультета. Например, ученые в сфере гражданского или уголовного права и процесса никак не могут оцениваться теми же критериями, что и ученые-конституционисты или теоретики. В самих США каждый вуз и даже каждая кафедра имеет собственные критерии научной деятельности, соответствующие своей специфике и профилю, а публикации в WoS и Scopus являются всего лишь вспомогательными критериями. У нас же их превратили в основные и самодовлеющие. В том числе и в грантовой политике.

#### 4. Как изменится российская грантовая политика в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 9 марта 2022 г.?

7 марта заместитель Председателя Правительства РФ направил письмо министру науки и высшего образования РФ, в котором поручалось в срок до 15 марта разработать отечественные критерии, исключив из них международные базы цитирования. 11 марта 2022 г. из Министерства науки и высшего образования РФ в Правительство РФ за подписью министра В.Н. Фалькова направлено письмо «О представлении проекта постановления Правительства Российской Федерации. Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 7 марта 2022 г. № ДЧ-П28-342Бкс» следующего содержания: «Министерство науки и высшего образования Российской Федерации во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко в соответствии с пунктом 61 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, вносит проект постановления Правительства Российской Федерации “О публикациях, индексируемых в международных базах данных” (далее – проект)».

Особенно интересным в пояснительной записке является сведение о том, что общее количество правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, в которых в настоящее время содержатся требования по наличию публикаций, индексируемых в международных базах данных, – более шестисот (!). Учитывая акты РНФ, региональных комитетов по науке и технике, локальные акты вузов, то количество подобных правовых актов исчисляется десятками тысяч.

Учитывая это обстоятельство, в пояснительной записке говорится, что «в целях исключения необходимости внесения изменений в каждый из указанных актов, а также принимая во внимание, что инициатива предусматривает ограниченное по времени действие моратория, предлагается издание одного правового акта Правительства РФ по вопросу о не-применении требований по наличию публикаций, индексируемых в международных базах данных».

19 марта 2022 г. принято Постановление Правительства № 414 «О некоторых вопросах применения требований и целевых значений показателей, связанных с публикационной активностью»<sup>4</sup>. Как видим, название постановления отличается от названия его проекта.

Проанализируем названное постановление, которое предусматривает:

1. Не применять до 31 декабря 2022 г. установленные актами Правительства РФ (почему-то исчезла фраза «и федеральных органов исполнительной власти», которая была в проекте<sup>5</sup>):

а) требования по наличию публикаций (публикационной активности) в изданиях (научных изданиях), журналах, индексируемых в международных базах данных (информационно-аналитических системах научного цитирования), а также целевые значения показателей, связанных с указанной публикационной активностью, при:

- оценке результативности научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, программ поддержки высшего образования (исчезла фраза «а также государственного задания на научные исследования», которая была в проекте);

- осуществлении мер государственной поддержки (предоставлении грантов, грантов в форме субсидий, субсидий из федерального бюджета) научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, а также программ и проектов в сфере высшего образования;

- оценке результативности и эффективности деятельности бюджетных и автономных учреждений, а также иных организаций и работы их руководителей (исчезла фраза «а также при оценке эффективности труда работников таких учреждений и организаций», которая была в проекте);

- оценке эффективности реализации контрольных событий, мероприятий, результатов и показателей федеральных и национальных проектов, государственных программ Российской Федерации

(отметим, что из текста постановления исчез присутствовавший в проекте следующий пункт списка: *оценке научной квалификации соискателей ученых степеней и ученых званий, а также результативности научной деятельности в сфере государственной научной аттестации*;

б) требования по участию в зарубежных научных конференциях, а также к целевым значениям показателей, связанных с публикационной активностью по результатам указанных конференций, при оценке реализации контрольных событий, мероприятий, а также результатов и показателей национальных и федеральных проектов, государственных программ Российской Федерации.

По сравнению с проектом, в Постановлении № 414 появились три новых пункта:

- Требования и целевые значения показателей, указанные в пункте 1 настоящего постановления, подлежат применению, если такие требования выполнены, а целевые значения показателей достигнуты до дня вступления в силу настоящего постановления.

- Федеральным органам исполнительной власти в 2-месячный срок привести свои акты в соответствие с настоящим постановлением.

- Рекомендовать исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации привести акты субъектов Российской Федерации в соответствие с настоящим постановлением.

<sup>4</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Исчезновение этой фразы несколько настороживает, поскольку единственный акт, в развитие которого Министерство образования и науки РФ принимало эти одиозные критерии Приказом от 10 декабря 2013 г., это Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. № 2433-р «О

государственной программе РФ «Развитие науки и технологий», уже утратило силу. Однако появился новый пункт Постановления под номером 3, который всё расставил на свои места, так как обязывает федеральные органы исполнительной власти привести свои акты в соответствие с постановлением.

Постановление Правительства РФ № 414 носит характер моратория на критерии о приоритете публикаций, содержащихся в международных базах цитирования, но отнюдь не означает их полной отмены. Мораторий действует до 31 декабря 2022 г. Именно до этой даты должны быть выработаны новые критерии оценки научной деятельности в России.

### 5. Некоторые выводы

Итак, РНФ после слияния с ним РFFI является единственным федеральным фондом, который выделяет средства на научные исследования, поэтому и грантовая политика современной России предопределена деятельностью этого фонда и его требованиями к заявкам на гранты, разработанными им критериями оценки научных исследований.

РНФ отдает приоритет так называемым международным базам цитирования. Не ценятся даже монографии и журналы, рекомендованные ВАК. Каким образом изменится политика РНФ после принятия Постановления № 414, пока неясно.

Само собой разумеется, что на эти же критерии ориентируются и региональные советы по присуждению премий в области науки и техники. Будет ли что-либо изменено в этой части в регионах, тоже остается неясным, поскольку Постановление Правительства рекомендует исполнительным органам го-

сударственной власти Российской Федерации привести свои акты в соответствие с названным постановлением, но вовсе не обязывает их это делать.

Если же толковать Постановление Правительства шире и исходить из того, что до 31 декабря 2022 г. должны быть выработаны новые отечественные критерии оценки научной деятельности вузов, такие должны разрабатываться с широким привлечением научной общественности, которая должна проявить самую высочайшую активность в обсуждении этих критериев.

Необходимо провести слушания по данному вопросу в Государственной Думе под руководством председателя комитета по науке и образованию.

Аналогичные слушания следует провести и во всех региональных парламентах. Так, в Самарской Губернской Думе такие слушания проведены 12 апреля 2022 г., а резолюция направлена Губернатору Самарской области, в Государственную Думу, Правительство РФ, Министерство науки и высшего образования РФ.

И последнее. На наш взгляд, полностью должна быть прекращена практика опубликования статей за деньги авторов, разворачивающая и такие платные журналы (сборники), и самих ученых. Публикации за деньги подрывают престиж самой науки, авторитет научной деятельности и ученых.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боброва Н. А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 году / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 42–46.
2. Боброва Н. А. Первый Российский профессорский форум / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 180–184. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).180-184.
3. Боброва Н. А. Отчет о Профессорском форуме 2019 «Наука. Образование. Регионы» (Москва, 6–7 февраля 2019 г.) / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 138–140. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).138-140.
4. Бабурин С. Н. Современное российское юридическое образование: противостояние принципов / С. Н. Бабурин // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 2–7.10.2017) / отв. ред. М. С. Саликов. – Екатеринбург : Изд. дом Ур. гос. юрид. ун-та. – 2018. – Вып. 3. – С. 6–12.
5. Блохина Н. А. Влияние научной общественности на правотворческую деятельность государства / Н. А. Блохина, М. А. Власова // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (2 июля 2020 г.). – Саратов : Саратовский источник, 2020. – С. 32–36.
6. Власова М. А. Влияние конституционной реформы на юридическую науку / М. А. Власова // Юридическая наука: история и современность. – 2021. – № 3. – С. 58–62.
7. Захарцев С. И. Объективная шкала оценки научного труда: по силам ли индексу Хирша? / С. И. Захарцев, В. П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 11. – С. 20–24.
8. Захарцев С. И. Актуальные научоведческие проблемы современной юридической науки / С. И. Захарцев, В. П. Сальников // Юридическая мысль. – 2015. – № 5 (91). – С. 25–31.
9. Бондарь Н. С. Реформирование юридического образования – конституционные ориентиры / Н. С. Бондарь // Lex russica. – 2013. – № 11. – С. 1248–1250.

10. Бондарь Н. С. Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? / Н. С. Бондарь // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 1. – С. 7–16.

#### REFERENCES

1. Bobrova N.A. On the unconstitutionality of the criteria for assessing the scientific activities of universities, established in 2013. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2018, no. 6, pp. 42–46. (In Russ.).
2. Bobrova N.A. First Russian Professorial Forum. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 180–184. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).180-184. (In Russ.).
3. Bobrova N.A. 2019 Professorial forum "Science. Education. Regions" (Moscow, February 6-7, 2019). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 138–140. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).138-140. (In Russ.).
4. Baburin S.N. Modern Russian Legal Education: Confrontation of Principles, in: Salikov M.S. (ed.). *Ural Forum of Constitutionalists* (Yekaterinburg, October 2–7, 2017), vol. 3, Yekaterinburg, Ural State Law University Publ., 2018, pp. 6–12. (In Russ.).
5. Blokhina N.A., Vlasova M.A. The influence of the scientific community on the law-making activities of the state, in: *Vzaimodeistvie vlasti, biznesa i obshchestva v pravotvorcheskoi deyate'lnosti*, Materials of the International Scientific and Practical Conference (July 2, 2020), Saratov, Saratovskii istochnik Publ., 2020, pp. 32–36. (In Russ.).
6. Vlasova M.A. The Impact of Constitutional Reform on Legal Science. *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost' = Legal Science: History and Modernity*, 2021, no. 3, pp. 58–62. (In Russ.).
7. Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. Objective scale of evaluation of scientific work: is the Hirsch index capable of? *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremenost' = Legal Science: History and Modernity*, 2015, no. 11, pp. 20–24. (In Russ.).
8. Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. Actual scientific problems of modern legal science. *Yuridicheskaya mysль = Legal thought*, 2015, no. 5 (91), pp. 25–31. (In Russ.).
9. Bondar N.S. Reforming Legal Education – Constitutional Guidelines. *Lex russica*, 2013, no. 4, pp. 1248–1250. (In Russ.).
10. Bondar N.S. Modern Guidelines of Russian Legal Education: National Traditions or Cosmopolitan Illusions? *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Legal education and science*, 2013, no. 1, pp. 7–16. (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

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Natalia 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

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Политика предоставления научных грантов в России и ее перспективы / Н.А. Боброва // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 262–268. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).262-268.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. The policy of granting scientific grants in Russia and its prospects. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 262–268. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).262-268. (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](mailto:omsk.ler@gmail.com), либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

### **3. Требования к оформлению статьи**

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не менее 800 знаков) и ключевые слова (8–10), выделенные курсивом. Ниже размещается текст на английском языке в том же оформлении, что и на русском: инициалы и фамилия автора, сведения о нем, название статьи, реферат около 2 тыс. знаков (на англ. яз.) и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи. В статье в обязательном порядке выделяются разделы, каждый раздел должен быть поименован.

3) В конце статьи приводятся данные об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные звания (при наличии), должность, место работы (полное и краткое название организации, адрес с почтовым индексом), электронный адрес автора, контактные телефоны, SPIN-код в системе ScienceIndex, ORCID, ResearcherID (при наличии).

4) Таблицы располагаются после первого упоминания о них в тексте. Нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

5) Рисунки располагаются после первого упоминания о них в тексте и могут выполняться следующим образом:

- во встроенным 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](http://enforcement.omsu.ru).

#### 5. Процедура и условия публикации

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с Правилами рецензирования.

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии Creative Commons Attribution License.

### Индексирование и присутствие журнала в базах данных



**Clarivate**  
**Web of Science™**

**Crossref**

**e LIBRARY.RU**  
НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ  
БИБЛИОТЕКА

**AcademicKeys**  
UNLOCKING ACADEMIC CAREERS



**Academic  
Resource  
Index**  
ResearchBib

**ULRICH'S  
PERIODICALS DIRECTORY™**



**Google  
scholar**

**BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine

– Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России ([https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=\\_tab:editions~](https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~)).

– Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (<https://mjl.clarivate.com/>)

– Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>).

– Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):  
Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU  
(<http://elibrary.ru/>).

– AcademicKeys.com – международная база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (<http://www.academickeys.com/>)

– Open Archives – международная база данных (<http://www.openarchives.org/>)

– ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)

– Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)

– КиберЛенинка – научная электронная библиотека (<https://cyberleninka.ru/>)

– Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)

– Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)